

FUNDACION PARA LA EDUCACION SUPERIOR Y EL DESARROLLO



**REFORMAS TRIBUTARIAS EN COLOMBIA
1980 – 1992**

**FABIO SANCHEZ TORRES
CATALINA GUTIERREZ SOURDIS**

Santafé de Bogotá 1994

INDICE DE MATERIAS

CAPITULO I	3
1.	INTRODUCCION	7
2.	LAS REFORMAS TRIBUTARIAS EN COLOMBIA 1980-1992 .	8
2.1.	Reforma Tributaria de 1983	8
	2.1.1. Objetivos de la reforma:	8
	2.1.2. Modificaciones a los impuestos . . .	9
	a) Impuesto de renta y complementarios	
	b) Impuesto a las ventas	
	c) Otras modificaciones	
2.2	Reforma Tributaria de 1986	9
	2.2.1. Objetivos de la reforma:	9
	2.2.2. Reformas a los impuestos	10
	a) Impuesto de renta y complementarios	
	b) Otras modificaciones	
2.3	Reforma Tributaria de 1990 y Ley Marco de Comercio Exterior	10
	2.3.1. Objetivos de la reforma:	10
	2.3.2. Modificaciones sobre los impuestos .	10
	a) Impuesto a la renta	
	b) Impuesto al valor agregado e impuesto de timbre	
	c) Otras modificaciones	
	d) Ley Marco de Comercio Exterior	
2.4	Reforma tributaria de 1992	10
	2.4.1. Objetivos de la reforma.	11
	2.4.2. Modificaciones a los impuestos . . .	11
	a) Impuesto de renta y complementarios	
	b) Impuesto al valor agregado e impuesto de timbre.	
	c) Otras modificaciones.	
3.	REFORMAS TRIBUTARIAS	11
3.1	Evolución de los recaudos tributarios durante el periodo 1980-1990	12
	3.1.1. Evolución de la estructura tributaria	12
	a) Tendencias Generales	
	b) Tendencias particulares	
	3.1.2. Explicación en la variación de los recaudos tributarios	12

	a) Factores de política tributaria	
	b) Factores internos	
	c) Factores externos	13
3.2.	Eficiencia y neutralidad	13
3.3.	Equidad	13
3.3.1.	Resultados de equilibrio parcial	13
3.3.2	Resultados del modelo de equilibrio general.	14
3.4.	Eficacia en la recaudación de impuestos y simplificación administrativa.	14
4.	CONCLUSIONES	15
4.1	Reforma Tributaria de 1983	15
4.1.1	Logros en los Objetivos Intermedios	17
4.1.2	Logros en los Objetivos Básicos	17
	a) Efecto sobre los recaudos	
	b)Eficiencia	
	c) Equidad	
	d) Eficacia y simplificación administrativa	
4.2	Reforma Tributaria de 1986	17
4.2.1	Logros en los objetivos intermedios	17
4.2.2	Logros en los objetivos básicos	18
4.3	Reforma tributaria de 1990	19
4.3.1	Logros en los objetivos intermedios	19
4.3.2	Logros en los objetivos básicos	21
	a)Recaudos	
	b) Eficiencia	
	c) Equidad	
4.4	Reforma tributaria de 1992	21
4.4.1	Logros en los objetivos intermedios	22
4.4.2	Logros en los objetivos básicos	22
4.5	Consideraciones Finales	23
CAPITULO 2	25
1.	INTRODUCCION	26
2.	REFORMAS DEL GASTO. EL PROCESO DE DESCENTRALIZACION	27

		3
2.1	Evolución del Gasto de las Administraciones Públicas. 1980-1993	28
2.2	Evolución del federalismo fiscal en Colombia	28
2.2.1	Evolución de la legislación reglamentaria de las finanzas intergubernamentales.	28
	a) Situado Fiscal.	
	b) Cesión del Impuesto a las ventas	
	c) Ley 12 de 1986.	
	d) Constitución Política de 1991	
	e) Ley de Competencias y Recursos	
2.2.2.	Ejercicios de Sensibilidad de las Finanzas Publicas a los Gatos Regionales y Locales	30
	a) Efecto de una revaluación de la tasa de cambio real.	
	b) Caída en precio del petróleo	
	c) Caída en el crecimiento de las importaciones	
	d) Apalancamiento de las regiones y municipios.	
3.	REFORMAS PRESUPUESTALES	30
3.1	Ley 38 de 1989	32
	3.1.1. Orientaciones de la reforma	33
	3.1.2. Principales modificaciones introducidas al Estatuto Orgánico de Presupuesto con la Ley 38/89.	34
3.2	Reformas al presupuesto consagradas en la Constitución de 1991	35
	3.2.1. Orientación general de las normas.	35
	3.2.2. Modificaciones régimen presupuestario	37
4.	ALCANCES DE LAS REFORMAS	38

CAPITULO I
REFORMAS TRIBUTARIAS EN COLOMBIA
1980-1992

1. INTRODUCCION

El objetivo de este capítulo es estudiar las reformas tributarias realizadas en Colombia, entre 1980 y 1992 y establecer cuales de estas reformas han sido exitosas. Para ello se analizan en sus aspectos de recaudación, equidad, eficiencia y simplificación administrativa.

El capítulo consta de tres partes. En la primera se hace un recuento y una descripción de las reformas tributarias, sus principales aspectos, las condiciones y objetivos que las motivaron y las herramientas utilizadas en su ejecución. La segunda comprende el estudio de las reformas, en relación a la política y la administración tributarias, su impacto sobre la recaudación, la equidad, la eficiencia, y la simplificación administrativa, de tal forma que se puedan establecer los casos de éxito. La tercera parte analiza los resultados anteriores, se clasifican las reformas según sean casos de éxito o no, y se discuten las principales conclusiones.

Los criterios utilizados en este trabajo para clasificar una reforma tributaria como un caso exitoso de política fiscal, son:

a) Que cumpla con los "objetivos fiscales" de una reforma tributaria, que es el de aumentar los recaudos tributarios mejorando o manteniendo los niveles de equidad, eficiencia y eficacia existentes antes de su implementación o, que logre aumentar la eficiencia, eficacia y equidad manteniendo los niveles de recaudos constantes.

b) Que cumpla los objetivos básicos que de acuerdo con las autoridades económicas, motivaron la reforma.

2. LAS REFORMAS TRIBUTARIAS EN COLOMBIA 1980-1992

Durante el período comprendido entre 1980 y 1992 se realizaron 4 reformas tributarias en Colombia, las cuales describiremos brevemente. En el cuadro 1 se presenta un cuadro comparativo de éstas.

2.1 Reforma Tributaria de 1983

Objetivos de la reforma:

- a) Sustituir los ingresos de la Cuenta Especial de Cambios por ingresos tributarios con el objeto de reducir el déficit fiscal y evitar su financiación con recursos de emisión.
- b) Generar una reactivación económica, en particular aumentando la inversión mediante incentivos tributarios, especialmente aliviando la doble tributación¹.

Modificaciones a los impuestos

a) Impuesto a la renta y complementarios.

-Se redujo el número de personas obligadas a declarar renta simplificando así la administración de los impuestos.

¹ Perry y Cárdenas; (1986)

-Se establecieron una serie de rebajas en las tarifas, con el propósito de compensar el efecto de "inflation creep²" que se estaba acumulando desde 1974.

-Se introdujeron correcciones por inflación en los ingresos por rendimientos financieros de personas naturales, con el objeto de incentivar el ahorro.

-Se extendió la renta presuntiva al comercio y los intermediarios financieros.

-Se eliminó la doble tributación únicamente para accionistas de sociedades anónimas y se redujeron algunas tarifas para las sociedades limitadas³.

b) Impuesto a las ventas.

-Se modificó totalmente el impuesto a las ventas, convirtiéndolo en el actual impuesto sobre el valor agregado, al extender su cubrimiento a las actividades de distribución hasta el comercio y detal y eliminar una serie de servicios y bienes que se encontraban exentos⁴.

c) Otras modificaciones

La reforma de 1983 separó los ingresos tributarios de las utilidades de la Cuenta Especial de Cambios (CEC) y determinó su traslado inmediato al fisco nacional. Los ingresos provenientes del

² El efecto se refiere, al siguiente fenómeno: Dado que en Colombia se establecen unas franjas de ingreso sobre las cuales se debe pagar un impuesto. Con la inflación, al incrementarse nominalmente el ingreso de las personas, estas se trasladan a una franja fiscal superior, viéndose obligadas a pagar una tarifa más alta. Su ingreso real no varía mientras el monto real de impuestos que deben pagar aumenta, lo que deteriora el ingreso disponible real.

³ La doble tributación consiste en gravar a la empresa como sociedad y a sus accionistas y socios como personas naturales.

⁴Esto último se logró solo un año después mediante la ley 50 del 84.

manejo de reservas y de la compraventa de divisas, se mantuvieron como rubros de la CEC⁵.

2.2 Reforma Tributaria de 1986

Objetivos de la reforma:

- a) Devolver la equidad y la neutralidad del impuesto de renta.
- b) Fortalecer la administración tributaria.

Reformas a los impuestos

a) Impuesto de renta y complementarios.

-Se redujo la tarifa del impuesto a la renta en porcentajes que fluctuaban entre un 38% para los niveles de ingresos altos y un 100% para los de ingresos bajos, con lo cual el 90% de los asalariados del país dejó de pagar retención en la fuente⁶.

-Se unificó la tarifa de tributación para todo tipo de sociedades, tanto nacionales como extranjeras, y se eliminó la doble tributación que resultaba de gravar los dividendos y participaciones, por un lado en cabeza de las sociedades y por otro como renta o ganancia ocasional de sus socios.

⁵Las utilidades de la cuenta especial de cambios estaban constituidas por tres rubros: 1) Ingresos tributarios provenientes del impuesto ad-valorem al café y del impuesto de remesas, 2) ingresos netos por el manejo de las reservas internacionales, y 3) utilidades por compra y venta de divisas.

El primer rubro fue automáticamente trasladado al fisco nacional y con los otros se creó el llamado Fondo de Inversiones Públicas, al cual se trasladaría el 75% de las utilidades de la cuenta. El 25% restante se trasladaría a un Fondo de Estabilización Cambiaria, de tal forma que la monetización o esterilización de las utilidades de la Cuenta queda a discreción de las autoridades monetarias.

⁶"Revista Hacienda", enero-marzo de 1988, No 9.

-Se igualaron todas las alternativas de financiamiento de las empresas⁷. El sistema tributario anterior, favorecía la financiación con deuda contra la capitalización accionaria.

-Se concedieron amplias amnistías a quienes hubiesen evadido impuestos y estuviesen dispuestos corregir sus declaraciones.

- Se simplificó sustancialmente la declaración del impuesto a la renta al eliminar los anexos y pruebas documentales que se exigían anteriormente para su presentación.

b) Otras modificaciones.

Se trasladó la función de recaudo y recepción de las declaraciones a la red bancaria, liberando de dichas tareas a cerca del 60% de los funcionarios de la administración de impuestos⁸, ampliando así además, el número de lugares en donde los contribuyentes pueden cumplir con sus deberes fiscales.

- Se crearon oficinas especializadas para la atención de los "grandes contribuyentes", para fortalecer el control sobre estos⁹.

2.3 Reforma Tributaria de 1990 y Ley Marco de Comercio Exterior

Objetivos de la reforma:

a) Aumentar el ahorro de la economía e incentivar el desarrollo del mercado de capitales.

⁷La reforma igualó las alternativas de inversión ya que, por un lado, dejaron de ser deducibles los intereses pagados y por otro se desgravaron los rendimientos financieros de las empresas en su componente inflacionario.

⁸Revista HACIENDA No.9. Enero-Marzo 1988

⁹ Estas personas jurídicas contribuyen con cerca del 70% de los ingresos fiscales de la nación.

b) Inducir la repatriación de capitales en el exterior con el fin de asegurar una fuente de financiación adecuada para el proceso de reestructuración y modernización de la economía nacional.¹⁰

Modificaciones sobre los impuestos

a) Impuesto a la renta.

- Se redujo el número de contribuyentes obligados a declarar impuesto de renta y complementarios, al disminuir las exigencias para clasificar como no declarante.

- Se redujo a 3% el impuesto complementario de renta sobre los bienes repatriados (impuesto de saneamiento), si estos eran oportunamente declarados y a 5% en el caso contrario¹¹.

- Se desgravaron todas las utilidades provenientes de la enajenación de acciones a través de bolsas de valores. Los fondos de inversión, los fondos de valores y los fondos comunes, fueron excluidos del impuesto de la contribución del impuesto de renta, con el objetivo de fortalecer el mercado de capitales y promover el ahorro.

-se redujeron las tarifas de remesas y renta para hacerlas competitivas internacionalmente y así estimular la inversión extranjera. La carga tributaria total de las empresas extranjeras, sobre utilidades remesadas, se reduce gradualmente de 41% a 22%¹². Se redujo el impuesto de remesas adicionalmente, si las utilidades se reinvertían y se eliminó totalmente si estas permanecían por un mínimo 10 años en el país.

¹⁰"Las Nuevas Leyes Económicas"; documento publicado por el Ministerio de Hacienda y crédito público, 1990.

¹¹El impuesto podía pagarse directamente o mediante la adquisición de títulos de deuda externa (renunciando al derecho de giros de intereses) o comprando bonos de saneamiento fiscal.

¹² Los impuestos de remesas se fijaron en 20% para 1990, 19% para 1991, 15% para 1992 y 12% a partir de 1996. Igualmente la tarifa de impuesto a la renta se reduce a 20% para 1990, 19% para 1991 y 1992, 15% en 1993 y 12% a partir de 1996.

- Se gravaron los fondos de capital extranjero con una tarifa única sobre la renta de 12%.

b) Impuesto al valor agregado e impuesto de timbre.

-El IVA se modificó para compensar la reducción en los ingresos tributarios causada por la desgravación arancelaria. Se aumentó la base, se unificó la tarifa en un 12% y se eliminaron algunas exenciones.

c) Otras modificaciones

-Se dictaron una serie de medidas encaminadas a fortalecer el proceso de apertura como, alivios tributarios para la importación de maquinaria y facilidades tributarias para contribuyentes localizados en las zonas marginadas.

-Se creó la Superintendencia de Impuestos Nacionales, para modernizar la administración tributaria y fortalecer el control de la evasión. De igual forma, se decretaron facultades especiales para la modificación de la Dirección General de Aduanas, dirigidas a fortalecer el control la investigación y la administración en los asuntos de su competencia.

d) Ley Marco de Comercio Exterior

Esta ley reorienta el comercio exterior nacional hacia la apertura de los mercados internacionales, acelerando el proceso de apertura al introducir las siguientes modificaciones¹³:

- Se redujo del 16% al 13% la sobretasa que se aplica al valor CIF de todas las importaciones. El proceso pretendía reducir paulatinamente esta tasa a 8% en 1994.

- Se redujo el arancel promedio ponderado (sin incluir la sobretasa) de 16.5% en 1990 a 7% en 1994.

¹³ Lora Eduardo (1991)

- Se trasladaron 861 posiciones arancelarias que se encontraban bajo el régimen de licencia previa, al régimen de libre importación.

2.4 Reforma tributaria de 1992

Objetivos de la reforma:

- a) Asegurar el equilibrio de las finanzas públicas en el mediano y largo plazo ¹⁴
- b) Compensar el efecto que tendría sobre el presupuesto de la Nación la reducción de los aranceles y la sobretasa al valor de las importaciones, además de financiar los mayores gastos ordenados por la constitución¹⁵, y los necesarios para financiar la mayor infraestructura requerida por el proceso de apertura.
- c) Generar un superávit fiscal para contrarrestar los saldos positivos que se venían presentando en la balanza de pagos, (los cuales se estimaba alcanzarían US\$ 850 millones en 1992).

Modificaciones a los impuestos

a) Impuesto de renta y complementarios.

- Se amplió el número de contribuyentes del impuesto a la renta y complementarios, al incluir como declarantes a las totalidad de las empresas comerciales e industriales del Estado, sociedades de economía mixta, los fondos públicos, las cooperativas de carácter financiero y TELECOM¹⁶.

¹⁴ Exposición de motivos del proyecto de ley de la reforma tributaria de 1992, presentado a la Cámara por los ministros de Hacienda y Crédito Público y de Justicia; Rudolf Hommes y Fernando Carrillo Florez, respectivamente.

¹⁵ Constitución de 1993

¹⁶ No se incluyeron como declarantes las empresas de servicios de acueducto, alcantarillado, energía, postales, telecomunicaciones y salud pública.

0- Se eliminó el impuesto complementario de patrimonio para todos los contribuyentes a partir de 1992¹⁷

- Se impuso una contribución especial a las personas jurídicas y naturales de mayores ingresos por un término de 5 años. Estas debían pagar el equivalente al 5% sobre el impuesto a su cargo, , mediante la inversión forzosa en Bonos de Desarrollo Social y Seguridad Interna (BSDI) para la financiación de los gastos de lucha antisubversiva y de gastos sociales.¹⁸

- Se disminuyó la carga tributaria a las empresas extranjeras al reducirse, paulatinamente, el impuesto de remesas a 12% en 1993 y luego a 7% a partir de 1996¹⁹.

- Los fondos de inversión de capital extranjero entraron en la categoría de no declarantes.

Impuesto al valor agregado e impuesto de timbre.

-Se establece una tarifa de IVA del 12% para la venta de bienes corporales y servicios. Dicha tarifa sería de 14% a partir de 1993 y por el término de 5 años. Se amplió la base incluyendo algunos servicios antes exentos y se excluyeron de ella algunos artículos de la canasta familiar y toda la maquinaria agropecuaria no producida en el país. - Se establecieron nuevas tarifas diferenciales de 35% y 45% para la producción, importación y comercialización de bienes suntuarios (automóviles, joyas etc) pero, solo entraron en vigencia en 1993.

¹⁷ El impuesto complementario de patrimonio gravaba la posesión de bienes por parte de las personas naturales y sucesiones ilíquidas en cuanto estos tuvieran la capacidad real o potencial de producir renta.

¹⁸Un año más tarde la corte declara inconstitucional dicha contribución y ordena su reembolso.

¹⁹ La reforma anterior contemplaba una reducción solo hasta de 12% a partir de 1996.

- Se permitió descontar el IVA pagado en la adquisición de bienes de capital, del impuesto de renta y complementarios.
- Se amplió la base del impuesto de timbre nacional al incluir nuevos servicios en esta.

Otras modificaciones.

-Se modificaron las normas de procedimiento administrativo tributario, haciendo especial énfasis en el estatuto antievasión, con el objeto de fortalecer la capacidad coercitiva sobre los delitos tributarios. Para ello no solo se incrementaron las sanciones a los evasores sino también a los funcionarios de la administración de impuestos que cometiesen faltas en el ejercicio de su cargo.

Se introdujeron reformas a la administración aduanera, otorgándosele nuevas facultades para controlar, investigar y sancionar en los asuntos de su competencia. Se eliminó el Fondo Rotatorio de Aduanas y todas su funciones y patrimonio fueron traspasados a la Dirección General de Aduanas.

- Se eliminaron casi en su totalidad las restricciones arancelarias y pararancelarias al comercio exterior, salvo algunas excepciones para bienes agrícolas, para los cuales se estableció un sistema de aranceles variables.

3. REFORMAS TRIBUTARIAS

RECAUDACION, EFICIENCIA, EQUIDAD, Y SIMPLIFICACION ADMINISTRATIVA

En esta sección se analizan las reformas tributarias, realizadas durante el período de estudio. La sección está dividida en dos partes. En la primera se describe y se determina a través de un método de descomposición, el origen de la variación en los recaudos tributarios.

En la segunda parte, se describe la metodología utilizada para estudiar las reformas en relación a su eficiencia, equidad, y eficacia y simplificación administrativa.

Finalmente, la tercera parte, con base en los resultados de los ejercicios anteriores, define si las reformas tributarias estudiadas pueden clasificarse como casos exitosos de política fiscal.

3.1 Evolución de los recaudos tributarios durante el periodo 1980-1990

3.1.1 Evolución de la Estructura Tributaria

a) Tendencias Generales.

Tres características han distinguido las reformas tributarias de la última década:

1) Una tendencia hacia la unificación de las tarifas, la ampliación de la base y la simplificación administrativa. 2) Una tendencia a conceder incentivos tributarios a la inversión tanto nacional como extranjera

3) Un cambio en la estructura impositiva, con el objetivo de, por un lado, disminuir la dependencia de los recaudos tributarios del sector externo, y por otro, de aumentar los impuestos de carácter indirecto.

Podría afirmarse que las cuatro reformas han sido componentes de una única reforma destinada a adecuar la estructura impositiva a los cambios estructurales de la economía.

Las características mencionadas, se han reflejado en los recaudos tributarios y su evolución a lo largo de la década.

El gráfico 1A presenta los recaudos como proporción del PIB en los últimos 20 años. Entre 1973 y 1978 éstos pasan de 13% a 17.1%. A

partir de este año y hasta 1983 los recaudos caen drásticamente en 5.2 puntos del PIB para situarse en 11.9%. Después de 1983 se recuperan, mostrando una tendencia creciente hasta 1991, con una leve disminución durante 1988 y 1990. En 1993 los recaudos tributarios alcanzan un 16.5% del PIB.

b) tendencias particulares.

Tributos de origen interno y externo

El gráfico 1B muestra la evolución desde 1970 de los recaudos originados en la actividad económica y la actividad interna como proporción del PIB. Se observa que, en la última década la participación de los recaudos de origen interno es creciente, mientras que el comportamiento de los recaudos sobre la actividad económica externa presenta tres períodos; durante los años de recesión económica, entre 1981 y 1984 decreciente; luego entre 1984 y 1987 se invierte la tendencia, y finalmente desde 1988 hasta 1993 tienen una tendencia decreciente.

La disminución en la participación de los tributos que recaen sobre el sector externo ha obedecido a dos objetivos a saber: 1) el deseo de las autoridades económicas de reducir la dependencia de la política fiscal del sector externo y, la inestabilidad que ello implica, y b) la necesidad de compensar la disminución en la recaudación sobre el sector externo de la economía, originada en la profundización del proceso de apertura económica, desde 1991.

Impuestos directos en indirectos

En el gráfico 1C se ilustra, la estructura impositiva colombiana, mostrando la participación de los impuestos indirectos y directos en el PIB. Se observa cómo los quiebres en la tendencia se dan justamente en los años en que se realizaron reformas tributarias. El primer quiebre claro se registra a partir de 1983, en donde la tendencia decreciente de los recaudos se torna rápidamente creciente, para ambos tipos de impuestos, siendo más rápido el crecimiento de la participación de los impuestos indirectos. El

segundo cambio en la tendencia se presenta en 1986 cuando comienza a reducirse la brecha entre los recaudos por impuestos indirectos y directos. Mientras estos últimos aceleran el crecimiento que venían registrando, los primeros comienzan a reducir su participación en el PIB. Entre 1983 y 1986 esta brecha, en promedio, era de 8 puntos porcentuales del PIB; esta cifra se había reducido a 6 puntos porcentuales entre 1987 y 1991.

Impuestos indirectos

El gráfico 1D muestra la participación de los principales impuestos indirectos, en el PIB. La variación en la participación de estos impuestos se debe fundamentalmente a la reducción de la carga tributaria sobre la actividad externa, consistente con las políticas gubernamentales. Se observa que los únicos tributos que sufren variaciones considerables son los impuestos sobre las importaciones y los impuestos sobre el café, el resto de los tributos presentan una participación relativamente estable. De los impuestos de origen interno solo el IVA registra un crecimiento significativo, de 1 punto porcentual del PIB entre 1980 y 1991, mientras que los impuestos sobre la gasolina y el consumo de cigarrillos y licores permanecen casi inalterados.

3.1.2 Explicación en la variación de los recaudos tributarios

Para establecer la fuente de las variaciones en los recaudos tributarios, se llevó a cabo la descomposición que permite captar el origen de los cambios en el recaudo, en efecto, estos pueden variar por variaciones en el PIB, en la base, en las tasas, y en el caso de los tributos cobrados sobre importaciones y exportaciones, por factores externos como devaluaciones o revaluaciones en la tasa de cambio y variaciones en los precios internacionales.

Los resultados de la descomposición se aprecian en el cuadro 2A. El cuadro 2B presenta la misma descomposición, pero en niveles (millones de pesos de 1975). Valores negativos significan una

contribución negativa sobre el monto recaudado. (En el anexo 1 se explica en detalle la descomposición de cada impuesto)

a) Factores de política tributaria

El cuadro 1 muestra que la participación de los factores de política en los cambios en los recaudos tributarios ha sido considerable.

Se entiende por factores de política únicamente cambios en las tasas impositivas efectivas. Estas se calcularon como la relación entre los recaudos efectivos y la base del impuesto^{2º}.

De esta construcción queda claro que las variaciones en la tasa recogen solo aquellos cambios originados por: 1) cambios en la legislación tributaria; bien sea cambios en la tasa legal o en la base y 2) variaciones en los recaudos debido a otros factores como pueden ser eficiencia, administrativa, disminución/aumento en la evasión, etc.

Ahora bien, si desagregamos este aumento en las tasas impositivas por tipos de impuestos, resulta evidente que la mayor parte de las variaciones en el rubro factores de política está dado por la variación en las tasas de los impuestos sobre el comercio exterior y en la tasa del impuesto a la renta.

^{2º}Para el impuesto de renta e IVA, se utilizó el PIB observado como la base, para el impuesto ad-valorem al café se utilizó como base el valor de las exportaciones de café, para el impuesto ad-valorem a la gasolina se utilizó el consumo anual de gasolina motor y diesel, para el impuesto de industria y comercio el PIB correspondiente a dichas actividades, para el impuesto a los vicios el consumo de alcohol y cigarrillos, para los impuestos sobre las importaciones el valor anual de estas y finalmente para otros impuestos se calculó la base sobre el PIB observado.

La tasa del impuesto a la renta, resulta significativa en los años posteriores a 1986. El impuesto a la renta como proporción del PIB presenta tres picos, el primero tras la reforma de 1986 que intentaba expresamente frenar la tendencia decreciente de los recaudos tributarios y el último tras la reforma de 1990. En 1988 se incluyen las rentas del Estado por la explotación de hidrocarburos dentro del impuesto de renta, esto explica la alta participación del impuesto de renta en la variación total de los recaudos para este año.

La tasa sobre las importaciones participa significativamente a partir de 1985, siendo negativa en la mayoría de los años por las razones explicadas anteriormente. La contribución positiva entre 1985 y 1987 se explica por la introducción, a mediados de 1985, de una sobretasa a las importaciones de 18% sobre el valor CIF de las mismas, que fue eliminada posteriormente y cuyo objetivo fue aumentar los recaudos como medida de ajuste fiscal durante la crisis de 1979-1983.

La variación de la tasa del impuesto ad-valorem sobre el café, también registra algunos cambios importantes, especialmente en el período 86-88 con un aumento sobresaliente en el año posterior a la bonanza cafetera.

El resto de los tributos presentan variaciones en sus tasas en los años de las reformas o los años inmediatamente posteriores, tal es el caso del IVA. La tasa del IVA presenta dos picos en su evolución: el primero con las reformas del 82 y 83 y el segundo, sorprendentemente alto en 1988.

b) Factores internos

Las variables definidas como factores internos captan las variaciones de los impuestos debidas a cambios en el nivel de

actividad económica, a cambios en los patrones de consumo, y en el coeficiente de importaciones²¹.

Dichos rubros registran tres períodos diferentes en sus tendencias. Un primer período entre 1981 y 1983 en donde contribuyen negativa y significativamente en las variaciones de los recaudos tributarios, consistente con la crisis económica que se manifestó en una caída significativa de la actividad productiva. Entre 1984 y 1986 presentan una contribución positiva, leve en los dos primeros años y muy alta en último año. Esto se puede explicar por la bonanza cafetera registrada en 1986 que conllevó a un aumento en el nivel de actividad económica y una reactivación de la demanda (el crecimiento del PIB en este año fue de 5.8%), aminorando con ello la crisis fiscal.

Entre 1987 y 1988, se presentaron cuellos de botella en la producción que no pudo responder al crecimiento de la demanda originado en la bonanza, por lo que se contrarresta el efecto positivo de los factores internos del período inmediatamente anterior. Esta tendencia negativa, continúa hasta 1991, salvo en 1990, año en el cual tiene una muy pequeña contribución positiva.

Resulta sorprendente, como desde 1986 la contribución de los coeficientes de consumo ha contribuido negativa y significativamente a la variación en los recaudos; es decir; el consumo de los bienes gravados ha disminuido como proporción del PIB, lo mismo que la base potencialmente gravable, reduciendo la elasticidad de los recaudos.

²¹ El nivel de actividad económico se estimó la relación entre el PIB observado y el PIB potencial. Para captar las variaciones en los patrones de consumo, se estimó la participación del consumo de los bienes respectivos, en el PIE.

c) Factores externos

Los factores externos captan las variaciones en los recaudos producidas por cambios en los precios internacionales²², variaciones en la tasa de cambio o en las exportaciones cafeteras. La contribución de los factores externos a la variación en los recaudos como proporción del PIB potencial, es bastante variable, siendo negativa primero en los años de crisis, 1982 y 1983, luego en 1986 y 1991.

Salvo los años posteriores a la bonanza cafetera, en los cuales los precios externos y el nivel de las exportaciones, juegan un papel significativo, las variaciones de los factores externos se deben fundamentalmente a las variaciones en la tasa de cambio. Esto resulta evidente entre 1985 y 1989 período en el cual se realizó una devaluación acelerada. Las contribuciones negativas en la tasa de cambio se registran en los años de revaluación real; 1983, 1986, 1991.

En general los recaudos tributarios totales registran una tendencia creciente, las disminuciones entre 1988 y 1990 se explican debido a la imposibilidad de compensar en su totalidad la caída de los impuestos sobre el sector externo por impuestos de carácter interno.

²²La variable precios internacionales está compuesta por las variaciones en los precios de las importaciones y las exportaciones cafeteras.

4. EFICIENCIA, EQUIDAD, FLEXIBILIDAD Y EFICACIA DE LAS REFORMAS TRIBUTARIAS

4.1 Eficiencia y neutralidad

En la medida en que se obtienen recursos del sector privado, los impuestos imponen una serie de distorsiones que alejan a la economía del óptimo paretiano, con las consecuentes pérdidas de bienestar²³. Un sistema impositivo se considera más eficiente entre menos aleje a la economía del Optimo de Pareto, es decir, que genere las menores pérdidas de bienestar, tanto en el consumo como en la producción.

El concepto de neutralidad está íntimamente relacionado con el de eficiencia. Ambos se refieren a las distorsiones en la asignación de los recursos. Sin embargo, el impacto de los impuestos sobre la producción se conoce más comúnmente como el aspecto de neutralidad. Un impuesto es neutral si trata por igual a los diferentes tipos de productores.

En general, para estimar el impacto de los sistemas tributarios sobre la eficiencia de la economía lo más indicado es utilizar modelos de equilibrio general, con el objetivo de captar los efectos indirectos, que sobre el consumo y la producción tiene los impuestos.

Realizar un ejercicio de este tipo supera los límites de este trabajo en cambio citamos los resultados del estudio realizado para

²³ Partiendo de una situación de óptimo de Pareto, cualquier cambio en la asignación de recursos produce un desplazamiento de este punto, y por lo tanto genera una pérdida de bienestar. Por el contrario si la economía no se encuentra operando sobre un óptimo de Pareto, cambios en la asignación de los recursos pueden alejar o acercar a la de la situación óptima.

Colombia, mediante un modelo de equilibrio general, por Lora y Herrera (1993). El estudio intenta además relajar los supuestos de precios flexibles, ajuste perfecto del mercado, información completa etc., que se asumen en los modelos convencionales de equilibrio general, con el objetivo de analizar las implicaciones que ello tiene sobre la incidencia de los sistemas tributarios. Los resultados se presentan en el cuadro 3.

Para el análisis de las reformas utilizaremos los resultados del ejercicio sin rigideces, ya que en el largo plazo puede suponerse movilidad perfecta de factores y flexibilidad de precios y salarios.

Los impuestos que más efecto tienen sobre el bienestar son los aranceles y tarifas, seguidos por el IVA y finalmente por la renta. Las simulaciones anteriores, se hacen suponiendo que la variable que cierra el modelo es el gasto público. Posteriormente consideran otras variables de ajuste; ahorro del resto del mundo e inversión privada. En todos los casos al utilizar cualquiera de estas otras variables de cierre, la pérdida de bienestar se disminuye, lo cual resulta lógico ya que al permitir que el ajuste se realice mediante el ahorro del resto del mundo y la inversión privada, la carga tributaria se está trasladando al resto del mundo y a generaciones futuras respectivamente.

4.2 Equidad

Un sistema impositivo es equitativo si grava a los contribuyentes en proporciones equivalentes a su riqueza.

El problema de equidad considera dos aspectos: la equidad horizontal y la equidad vertical. Un sistema es equitativo horizontalmente si dos personas igualmente ricas antes del impuesto lo siguen siendo después de éste. La equidad vertical se refiere al

tratamiento que el sistema impositivo le da a personas de diferentes ingresos.

La discusión sobre que sistema impositivo es mas equitativo parte de la base, que los contribuyentes deben ser gravados en proporción a su capacidad de pago. Por lo anterior es claro que los impuestos directos resultan más equitativos que los indirectos. Los primeros se cobran con base en los ingresos de las personas, mientras que los segundos, recaen por igual sobre todo aquel que consuma los bienes, independientemente de su capacidad de pago.

Estimar el impacto que una determinada estructura tributaria tiene sobre la distribución del ingreso no es tarea fácil. Lo más adecuado sería utilizar modelos de equilibrio general para captar tanto los efectos directos como los indirectos.

Para los objetivos de este trabajo se utilizaron dos aproximaciones.

La primera de ellas es el cálculo tradicional que consiste en estimar, mediante la Encuesta de Ingresos y Gastos de los Hogares (DANE 1985), qué proporción del gasto total por deciles está gravado, y calcular cuanto representa esto de los ingresos²⁴.

El enfoque alternativo se refiere nuevamente a los resultados encontrados en el trabajo de Lora y Herrera.

En el cuadro 3 se resumen los resultados para los impuestos de renta e IVA, como se puede apreciar ambos resultan levemente

²⁴El impacto se estimó para las reformas de 1990 y 1992, desafortunadamente para 1983 y 1986, no se contó con la suficiente información. Los resultados aquí presentados solo se aplican a la población urbana ya que la Encuesta de Ingresos y Gastos de los Hogares solo se refiere a las 7 ciudades principales.

progresivos para 1990 y 1991. En efecto, el índice de GINI para 1990, antes de impuestos era de 0.400 y después de impuestos de 0.389, es decir que, la estructura tributaria contribuye con 0,011 puntos a mejorar la distribución del ingreso. Dentro del conjunto de impuestos el IVA contribuye con 0,002 de estos puntos. Para 1992 el comportamiento es similar, pese a que la contribución de los impuestos a la progresividad se reduce. En este sentido, aunque la estructura impositiva es progresiva la reforma de 1992 desmejora esta progresividad.

Esta reforma incluyó algunos alimentos procesados dentro de la lista de bienes gravados y unificó la tarifa afectando con ello la progresividad del IVA. La ampliación de la base y la unificación de la tarifa efectivamente han reducido la progresividad del impuesto.

El impuesto de renta también redujo su progresividad, ya que la reforma de 1992 eliminó el impuesto complementario de patrimonio, un impuesto claramente progresivo, además redujo la carga tributaria de la inversión extranjera, recargando el aumento de los recaudos en la población nacional. Otra posible explicación, aunque no existe evidencia empírica de ello, es que el aumento de la carga tributaria generó una mayor evasión, y dado que resulta más fácil evadir impuestos a quienes no son asalariados (empresarios y rentistas) la progresividad del impuesto se vio aminorada.

Los resultados anteriores sobre la progresividad del IVA contradicen los obtenidos por Lora y Herrera y por estudios anteriores, razón suficiente para hacer algunas aclaraciones sobre la metodología utilizada en la estimación de la progresividad del IVA.

La primera de ellas se refiere a la tarifa; el cálculo del impacto directo se realizó tanto para la tarifa efectiva como para la

tarifa legal, utilizando la estructura tributaria de 1992 y una tarifa de 14% para todos los bienes y servicios y 35% para la compra de automóviles. En el gráfico 2 se aprecian ambos resultados. Mientras que con la tarifa legal el impuesto resulta relativamente neutro afectando un poco más a los deciles 5 a 9, con la tarifa efectiva el impuesto resulta levemente progresivo; el decil inferior paga un 2% de su ingreso en impuestos y el decil superior paga 3,1% del mismo. La ventaja de tomar la tarifa efectiva es que se está teniendo en cuenta la evasión, en este caso los resultados parecen indicar que ésta es menor en los deciles superiores²⁵.

La segunda consideración se refiere al cálculo del impacto del IVA, utilizando el ingreso anual y no un cálculo de ingreso permanente. Casperesen y Metclaf(1993) encuentran que cuando se utiliza el ingreso permanente para calcular el impacto de un impuesto tipo IVA, la regresividad de este se ve reducida e inclusive se torna progresiva. Cuando se utiliza el ingreso anual como medida de riqueza se desconoce el hecho de que los deciles más bajos están concentrando un mayor número de personas jóvenes o viejas, las cuales reciben menores ingresos. Evidentemente no es equivalente el impacto de un impuesto sobre una persona que toda su vida recibe un ingreso bajo, que sobre otra que por su edad (jóvenes o viejo,) recibe ingresos pero que durante su ciclo de vida recibió o recibirá mayores ingresos.

Finalmente; el procedimiento anterior no tiene en cuenta la elasticidad precio de los bienes, de tal forma que no capta el cambio en la estructura de gastos por efecto del IVA. Tampoco tiene

²⁵Esto no resulta sorprendente ya que evadir el IVA sobre bienes de lujo resulta más difícil que para bienes de consumo liviano.

en cuenta otros efectos indirectos, los cuales sí son captados por el modelo de equilibrio general.

Resultados del modelo de equilibrio general.

El trabajo realizado por Lora y Herrera analiza también el impacto distributivo de cada tipo de impuesto. Aquí se resumen las conclusiones suponiendo la presencia de todas las rigideces y determinando como variable de cierre el ahorro público.

Todos los impuestos resultaron tener un impacto regresivo sobre la distribución del ingreso, exceptuando el impuesto de renta sobre las familias urbanas. Para estas los impuestos más regresivos son aquellos que recaen sobre las importaciones, y luego el IVA. La distribución del ingreso de las familias rurales se ve afectada en la misma magnitud con los impuestos sobre importaciones y el IVA, y resultan levemente afectadas con el impuesto de renta.

Las conclusiones del estudio sugieren que, suponiendo que la carga tributaria fuese absorbida internamente, si las familias rurales pudieran escoger optarían por impuestos sobre la renta como mejor opción, y preferirían el IVA sobre los aranceles (bajo ambos escenarios económicos extremos). Por el contrario, las familias urbanas optarían por los aranceles como mejor opción en una economía sin o con distorsiones.

4.3 Eficacia en la recaudación de impuestos

La eficacia consiste en recoger el mayor monto de recaudos tributarios con el menor costo posible y evitar al máximo la corrupción y la evasión de impuestos. Para efectos de este trabajo no se diferencia entre evasión y elusión, en el ámbito legal ambas implican pagar una menor cuantía de impuestos pero en el segundo caso se utilizan recursos legales para hacerlo.

En los gráficos 3 y 4 se ilustra la evasión del impuesto de Renta y del IVA, respectivamente. En el gráfico 5 se muestra el costo de los recaudos.

Resulta claro que tanto el costo de los recaudos como la evasión de impuestos ha venido disminuyendo.

La disminución en la evasión hasta 1983 puede responder a la disminución en la carga tributaria, pero a partir de 1986 parece razonable que responde a las reformas tributarias y a la mayor eficiencia administrativa, ya que a partir de estos años la carga tributaria total se ha incrementado.

El mismo comportamiento se observa en el costo de los recaudos tributarios; a partir de 1983 el costo viene disminuyendo, siendo más acelerada la caída, a partir de 1986. A pesar de que la reforma de 1983 no contemplaba explícitamente reformas administrativas las simplificaciones en el impuesto la renta facilitaron su recaudo. Vale la pena mencionar que la disminución en el recaudo obedece también a que el Estado trasladó esta función al sector privado con la reforma de 1986, al delegarla en la red bancaria, de tal forma que habría que sumarle el costo imputado al sistema financiero y a los contribuyentes. Aun así, podría esperarse que dado que el sistema financiero tiene una infraestructura más adecuada y eficiente para realizar esta función, el costo total haya disminuido.

5. CONCLUSIONES

Dados los resultados anteriores ¿se pueden considerar las reformas analizadas casos de éxito?. Para responder con claridad a esta pregunta nos referiremos separadamente a cada una de las reformas, determinando si han sido exitosas en cuanto a sus objetivos básicos

e intermedios y si a nivel de política tributaria o de administración tributaria.

5.1 Reforma Tributaria de 1983

5.1.1 Logros en los Objetivos Básicos

Como se mencionó anteriormente, los objetivos que motivaron la reforma fueron la necesidad de sustituir los recursos de la CEC por recursos tributarios, aumentar los recaudos para controlar el déficit fiscal y reactivar la economía, fomentando la inversión mediante estímulos tributarios.

Analizando la reforma bajo estos únicos criterios, la conclusión más plausible es que la reforma no fue exitosa.

En cuanto al aumento de los recaudos tributarios, ésta contribuyó significativamente durante 1984 y levemente en 1985. Durante 1983 su contribución fue negativa (ver cuadros 2A y 2B). Más adelante se explicarán las causas de dicho comportamiento. A pesar de su corta contribución al aumento de los recaudos, la reforma sí logró sustituir en parte los ingresos de la CEC por ingresos tributarios, corrigiendo además las distorsiones que ello introducía en el manejo presupuestal²⁶. La reforma logró que los ingresos tributarios, pasaran de representar el 78% de los ingresos corrientes de las administraciones públicas en 1983, a 82% en 1984; para este mismo año, los ingresos por concepto de la CEC, que contribuían con un 13% de los ingresos corrientes en 1983, fueron eliminados en su totalidad; únicamente se trasladó al fisco nacional el componente tributario de dichos ingresos correspondiente al impuesto ad-valorem sobre el café.

²⁶ Para una explicación clara de las distorsiones introducidas por la CEC en el manejo presupuestal ver Ocampo y Perry (1983)

El impacto de la reforma sobre el déficit fiscal y la actividad económica fue relativamente pequeño, de hecho todo el conjunto de medidas económicas tomadas durante el período 1982-1984, ahondaron la crisis económica que intentaban corregir.

Ante el desplome de la cuenta corriente, la recesión, y la consecuente caída en los ingresos fiscales, el gobierno, se ve obligado a incrementar los impuestos para controlar el déficit fiscal. Las autoridades económicas coinciden en que; el incremento en los impuestos ahondaría la recesión al contraer la demanda, si no se acompaña por un mayor gasto público. Con este criterio, como medida contracíclica para contrarrestar el déficit en cuenta corriente y reactivar la demanda, el gobierno aumenta la liquidez en la economía e incrementa el gasto. El problema radicó en que, dadas las expectativas de devaluación, la mayor liquidez fomentó la fuga de capitales al exterior presionando aún más la escasez de divisas y anulando el efecto de la expansión monetaria sobre las tasas de interés y la inversión. El resultado fue una sobre expansión del sector público a costa de la inversión privada y una crisis fiscal creciente, en la cual, el mayor déficit externo requería un mayor déficit del gobierno para reactivar la demanda²⁷.

El proceso de ajuste comienza en 1985 con la modesta bonanza cafetera que se registró y con el proceso de reestructuración fiscal al que se sometió el país guiado por el FMI.

Bajo este panorama resultaba difícil que la inversión reaccionara ante estímulos tributarios, que intentaban fomentar la capitalización empresarial y la democratización de la propiedad.

²⁷ Sarmiento (1990)

Las medidas tomadas con este propósito favorecían a las sociedades anónimas, especialmente aquellas de carácter abierto. Se concentraron en eliminar la doble tributación para este tipo de sociedades, e introducir un descuento tributario en proporción al número de acciones emitidas por las empresas. Lo anterior básicamente intentaba compensar el estímulo tributario que existía a la financiación empresarial mediante endeudamiento en contra de la capitalización, ya que los intereses se podían deducir en su componente inflacionario pero los rendimientos no.

Las reformas no dieron los resultados esperados. Por un lado la tendencia creciente en el endeudamiento de las empresas continuó tanto en las sociedades anónimas como en las limitadas y no se registró un aumento del capital accionario²⁸, así, el alivio tributario no redundó en una mayor inversión.

Dos razones pueden explicar el comportamiento anterior. La primera de ellas es que la doble tributación como tal no es un mecanismo distorsionador a menos que el monto de impuestos pagados por el accionista resulte mayor que aquel que pagaría por concepto de renta, de acuerdo a su rango de ingresos²⁹. Si se pretendía además, con esta medida, fomentar la capitalización empresarial mitigando en parte el efecto de la estructura tributaria que fomentaba el endeudamiento, la reforma debió corregir directamente este elemento.

La segunda razón, muy asociada a lo anterior, es que todas las medidas tributarias orientadas a fomentar el ahorro y la inversión están suponiendo que ambas variables son altamente sensibles a la rentabilidad y a la tasa de interés. Los estudios al respecto

²⁸Ver Valderrama (1991)

²⁹Ocampo y Perry (1983)

demuestran que en el caso colombiano tal relación es casi nula³⁰. De hecho los determinantes de la inversión están más asociados a las condiciones de mercado y las expectativas de actividad económica. Era de esperarse que en una situación como la prevaleciente entre 1982 y 1984, la inversión no respondiese a estímulos tributarios. A cambio, se redujo la flexibilidad del sistema tributarios al eliminar herramientas útiles en el manejo de los recaudos.

5.1.2 Logros en los Objetivos Fiscales

Efecto sobre los recaudos

Como ya se dijo, la reforma logró aumentar los recaudos tributarios en el corto plazo, a pesar de que durante el primer año de implementación se registró un caída de estos. Volviendo al cuadro 2A, se ve que la disminución en los recaudos durante 1983, se explica en una mayor proporción por los factores internos: un menor nivel de actividad económica y un caída de la demanda agregada. En segunda instancia responde a los factores de política tributaria, entre los cuales se destaca la caída en la tasa del impuesto a la renta. La reforma esperaba acelerar el recaudo en 1983, gracias a las amnistías por intereses e impugnaciones y al aumento de los anticipos; pero la disminución en las tarifas de retención en la fuente más que compensó el efecto positivo de la aceleración esperada en el recaudo.

Para 1984 las variaciones en la política tributaria explican la mayor parte del incremento en los recaudos.

La tasa del impuesto a la renta presenta una leve contribución negativa ya que la disminución en el impuesto de renta de personas naturales y la eliminación de la doble tributación en las

³⁰Sarmiento (1992)

sociedades anónimas, mitiga el efecto positivo de las amnistías y el incremento esperado de la renta presuntiva por los reavalúos catastrales.

El grueso del incremento se concentró en la tasa del IVA y el Ad-Valorem al café.

A pesar de que en 1984 se registró el nivel más alto de evasión en el IVA³¹, la ampliación de la base y la unificación de las tarifas, respondieron por un 44% del incremento en los recaudos. El resto del incremento se registra en el impuesto Ad-Valorem sobre el café.

Sobre este último resultado se debe ser cuidadoso, pues puede reflejar únicamente un reordenamiento en el registro de los ingresos tributarios. Antes de la reforma de 1983, los ingresos de la CEC se registraban bajo "otros impuestos indirectos", estos ingresos incluían el recaudo del Ad-valorem sobre el café de 2.5%, destinado al gobierno nacional. Por otro lado bajo "ingresos por actividad económica externa" se registraba el recaudo de un Ad-Valorem de 4.0%, de cuyo manejo era responsable la Federación Nacional de Cafeteros³². Con la reforma a la CEC ambos tributos sobre el café quedaron agrupados como ingresos por actividad económica externa. En este caso se ve claramente que los ingresos de la CEC fueron más que compensados por otros ingresos tributarios.

En términos de recaudo la reforma rindió sus frutos en 1984, y logró compensar la caída de los recaudos en 1983. Los recaudos en

³¹La implementación del nuevo impuesto sobre el valor agregado solo se comenzó a regir a partir de 1984.

³²Los ingresos por este concepto debían destinarse al gasto en salud y educación de las zonas cafeteras.

1982 representaban un 12.8% del PIB, en 1983 cayeron a 12% y en 1984 se elevan nuevamente hasta 13%. Mientras la caída de 1983 se explica en un 56% por factores de origen interno, el crecimiento de 1984 se explica en un 70% por factores de política fiscal.

Eficiencia

En el campo de la eficiencia, a pesar de que no se pudo cuantificar el impacto por falta de información, no es claro, a la luz de las consideraciones ya mencionadas, en que dirección se vio afectada la eficiencia.

Por un lado incrementó los tributos de carácter indirecto, los cuales aparecen como los más distorsionadores, y redujo la tributación directa. Pero por otro lado la extensión de IVA a las actividades de distribución hasta el comercio y detal, lo hizo un impuesto técnicamente más eficiente.

El IVA prevaleciente antes de 1983, gravaba únicamente el comercio a nivel manufacturero y las importaciones, permitía la deducción de los impuestos pagados en la compra de algunos de los insumos pero no en la adquisición de bienes de capital. De esta forma operaba como un impuesto tipo ingreso y afectaba únicamente el consumo de bienes importados y la producción manufacturera.

Un IVA a nivel manufacturero deja por fuera de la base potencial la venta de bienes servicios cuyo gravamen se puede justificar en términos de recaudos y equidad.

La extensión del IVA al comercio y detal elimina estas limitaciones además de mejorar la eficiencia económica del impuesto. Perry y Cárdenas (1986) ilustran como el IVA a nivel manufacturero discriminaba en contra de las manufacturas nacionales y favorecía las importadas. En efecto, un gran grupo de productores que realiza procesos de comercialización incurre en gastos de distribución como

propaganda y transporte en que no se incluyen en el precio de las mercancías importadas³³. La extensión del IVA hasta el comercio y detal elimina este sesgo, pues grava la venta final, la cual incluye todos los costos incluidos los de comercialización, en ambos tipos de bienes.

El segundo efecto sobre la neutralidad, de un impuesto a nivel manufacturero, consiste en que discrimina contra los productores integrados verticalmente hasta la etapa de distribución, nuevamente el IVA de 1983 al gravar solo la venta final elimina este problema.

Finalmente las correcciones en las tarifas y el tratamiento de los rendimientos y gastos financieros, aminoran los conocidos efectos distorsionadores de la inflación, mejorando la eficiencia.

Equidad

De los cambios introducidos en la estructura tributaria en 1983, dos de ellos claramente van en contra de la equidad. El primero es la ampliación de la base del IVA, sus extensión hasta el comercio y detal y la unificación de las tarifas. El segundo fue el tratamiento que se dio a los diferentes tipos de accionistas, con la eliminación de la doble tributación.

La extensión del IVA al comercio y detal al extender la base obliga, por razones de control administrativo, a reducir la dispersión tarifaria. La reforma de 1983 aumentó la tarifa general del 6% al 10%, y de hecho la mayor parte del aumento del recaudo se logró gracias a este cambio. La tarifa preferencial del 6% aplicaba a los bienes consumidos por la población más pobre, de tal forma que el aumento en el recaudo recayó sobre este grupo³⁴.

³³Para una explicación más completa ver Perry y Cárdenas (1986)

³⁴Perry y Cárdenas (1986)

Desafortunadamente no se contó con la información suficiente para estimar el impacto de este cambio sobre el coeficiente de Gini.

El segundo efecto regresivo que tuvo la reforma, fue producto del sistema que se utilizó para eliminar la doble tributación. El sistema benefició desproporcionalmente a los grandes accionistas de sociedades abierta limitadas en contra de los pequeños accionistas. Después de la reforma un accionista cuya tarifa como persona natural era de 50%, con el nuevo sistema pagaba un 4% menos que si tributara en cabeza propia, al ser grabado como socio de compañía.³⁵

El único efecto positivo que sobre la equidad tuvo la reforma de 1983 fue la disminución en el número de personas obligadas a declarar renta y la concentración del control en el grupo de grandes contribuyentes, los cuales representaban el 5% de los declarantes de renta y contribuían con el 80% del recaudo por dicho concepto³⁶, a pesar de ello el sistema siguió presentando serios problemas de equidad, fundamentalmente por la introducción de una gran cantidad de regímenes de excepción y beneficios tributarios que favorecían a los estratos superiores.

Eficacia y simplificación administrativa

El resultado más inmediato, en este aspecto, se registró en la disminución de los costos del recaudo, como se ve en la gráfica 5 a partir de 1984 comienza la tendencia decreciente del costo por peso recaudado. A pesar de que en este año se presentó una evasión inusual en el IVA³⁷, que se puede explicar por la inclusión de

³⁵ Ocampo y Perry (1983)

³⁶Esto último no se logró sino hasta 1986, cuando el congreso aprobó la ley 55 de 1985.

³⁷ Rodríguez y Cadena (1993)

nuevos servicios de difícil control, y la dificultad de poner en marcha un cambio de tal magnitud inmediatamente, los recaudos aumentaron significativamente con respecto al año anterior. Entre los factores que pudieron coadyudar al incremento en los recaudos, está la introducción del régimen simplificado para los pequeños minoristas, que asignaba una cuota fija mínima de recaudo, de tal forma que para poder anular dicha cuota, los distribuidores se veían obligados a mantener unas cuentas ordenadas de compras y ventas y a exigir recibos de sus proveedores, presionándolos así, a declarar correctamente sus ingresos. Para 1985 se estima que estos pequeños minoristas ejercieron el control sobre \$30,000 millones de ventas efectuados por sus proveedores³⁸. El hecho de que el impuesto se cobre sobre toda la cadena de producción sin exenciones, obliga a un autocontrol por parte de los contribuyentes, además de facilitar el control integrado de ambos impuestos, ya que permite cruces entre la información suministrada por uno y otro tipo de contribuyente.

Finalmente la concentración del control en el grupo de grandes contribuyentes, los cuales respondían por el 55% del impuesto a la renta y el 97% del impuesto a las ventas hizo más efectiva la administración.

La reforma tuvo un impacto leve, positivo sobre los recaudos en el corto plazo, introdujo algunas mejoras en la eficiencia tributaria, sacrificando equidad y flexibilidad. En cuanto a sus objetivos básicos, como herramienta de política económica no dio los resultados esperados. Quizás lo más importante de la reforma fue el paso que dio hacia una estructura tributaria más moderna y eficaz en términos administrativos.

³⁸ Op. Cit.

5.2 Reforma Tributaria de 1986

5.2.1 Logros en los Objetivos Básicos

En la exposición de motivos del gobierno se resaltan como objetivos fundamentales de la reforma la devolución de la equidad y la neutralidad del impuesto de renta. Por un lado no era neutral por cuanto la tributación era diferente para cada tipo de asociación, la eliminación de la doble tributación en las sociedades anónimas abiertas y la inclusión de descuentos para accionistas de menores ingresos, en la reforma de 1983, había empeorado la situación^{3a}. Por otro lado los regímenes de excepción, los descuentos y beneficios ya mencionados no solo aliviaron la carga tributaria de los estratos superiores, sino que indujeron a las empresas no sujetas a estos beneficios a evadir la carga tributaria distorsionando sus pagos y cesiones de rentas, disminuyendo aun más la carga efectiva de estos estratos y afectando seriamente la progresividad del impuesto^{4a}.

En segunda instancia pretendía fortalecer la administración tributaria.

Los logros sobre la eficiencia y la neutralidad parecen haber sido exitosos. Por un lado, después de la reforma a pesar de que los impuestos indirectos siguieron siendo la principal fuente de recaudo, la tributación directa comenzó a aumentar su participación mientras que la indirecta disminuyó, en el gráfico 3 se ilustra claramente el cambio en las tendencias. Además de ello la eliminación de la doble tributación para todo tipo de sociedades y la desgravación del total del componente inflacionario de los rendimientos financieros, eliminaron las distorsiones que trataban

^{3a}ver Ocampo y Perry (1983)

^{4a}Ayala (1987)

diferencialmente a las sociedades según su asociación y fomentaban el endeudamiento empresarial, respectivamente. Igualmente al igualar las tarifas de tributación de las empresas nacionales y extranjeras intentaban eliminar el sesgo en pro de las segundas. Esto último ha sido criticado por dos razones fundamentales, la primera es que la reforma norteamericana no generó una reforma equivalente en sus socios comerciales como se esperaba, lo que implica que la reforma solo es efectiva en caso de una integración hemisférica⁴¹ y la segunda es que si las empresas extranjeras pueden descontar los impuestos pagados en su país de origen la disminución en las tarifas no tienen ningún efecto sobre estas.

Otro resultado que vale la pena mencionar, es el efecto de la reforma sobre la estructura patrimonial de las empresas. El descuento en el componente inflacionario de los intereses y la desgravación de los rendimientos financieros de las empresas, efectivamente coincidieron con una disminución en el endeudamiento, pero no generaron una mayor capitalización ni un aumento en el acervo de capital⁴². Parte de este estancamiento de la inversión se puede explicar por el exceso de capacidad instalada con el que contaba las empresas, la mayor producción no requirió de mayores inversiones. Otra parte puede responder a que la mayor capitalización se orientó a la disminución del endeudamiento.

En el campo de la equidad, no se ve con claridad cuales fueron los efectos, pues no disponemos de los datos y solo podemos realizar un análisis teórico.

Como se mencionó en la primera parte la reforma liberó del pago de retención en la fuente al 90% de los asalariados del país, en

⁴¹Perry y Herrera(1992)

⁴²Valderrama (1991)

otras palabras solo el último estrato de asalariados pagaba retención en la fuente. Aunque en primera instancia esto parece una medida claramente progresiva se debe ser cuidadoso con el impacto total de la estructura impositiva, si el IVA no es progresivo o neutro una medida de esta naturaleza (ceteris paribus) empeora la distribución del ingreso, ya que no hay elementos para compensar su regresividad. En Colombia la estructura progresiva del IVA y casi neutra entre estratos medios, aminora el impacto potencialmente regresivo de la reducción de la tributación directa.

La parte más exitosa de la reforma se refirió al fortalecimiento de la Administración tributaria. Esto se concluye si observamos el cuadro 2A y los gráficos 1 y 3 a 5, conjuntamente. En 1986 los recaudos como proporción del PIB aumentan, pero los factores de política contribuyen negativamente. La contribución negativa se concentra en los recaudos generados sobre el impuesto ad-valorem al café, el de industria y comercio y otros impuestos, por el contrario el impuesto de renta e IVA presentan contribuciones positivas. El efecto de las reformas sobre el impuesto a la renta se reparte en dos años; el primero en el cual se recauda la retención en la fuente y el segundo en el cual se recauda el impuesto de renta. A pesar de que el 90% de los asalariados del país dejó de pagar retención en la fuente durante 1986, la contribución de la tasa impositiva de renta fue positiva. Igualmente para los dos años posteriores a la reforma, a pesar de que se redujeron las tarifas de tributación directa, la tasa impositiva del impuesto a la renta contribuye significativamente, siendo en 1988 el factor que más explica positivamente a la variación. La caída de los recaudos totales en este año se debe fundamentalmente factores internos.

Si no se aumentó la tarifa del impuesto de renta y complementarios, la fuente del incremento en la tasa impositiva se explica bien sea por aumento en la base o en la eficacia de la recaudación.

El gráfico 3 es aun más ilustrativo; a partir de 1986 la leve tendencia creciente que se registró en años anteriores se dispara, mientras que el índice de evasión continua reduciéndose.

En la misma línea, el gráfico 5 ilustra la sustancial caída en el costo de los recaudos tributarios a partir de la reforma.

5.2.2 Logros en los Objetivos Fiscales

Queda poco por decir en cuanto al éxito de los "objetivos fiscales", ya que estos coinciden con los objetivos básicos que motivaron la reforma. En el campo de la eficiencia y la eficacia la reforma fue indiscutiblemente efectiva. En cuanto a la equidad a pesar de que el resultado es incierto parece haber tenido un efecto positivo.

5.3 Reforma tributaria de 1990

5.3.1 Logros en los objetivos básicos

La reforma de 1990 fue de carácter eminentemente estructural; preparaba a la economía para el proceso de internacionalización al que se acercaba aceleradamente.

Los cambios en la estructura tributaria pretendían aumentar el ahorro, fomentar el desarrollo del mercado de capitales y la repatriación de capitales fugados.

Aún no se dispone de la información para cuantificar el impacto de la reforma sobre el ahorro. Sin embargo; el incremento de la carga impositiva, como mecanismo para fomentar el crecimiento de éste, resulta consistente tanto teórica como empíricamente. En Colombia, un incremento en los impuestos totales resulta en una caída del ahorro privado que es más que compensada por el aumento en el

ahorro público, el efecto neto resulta positivo.⁴³ En las reformas anteriores se demostró que el ahorro privado no responde a incentivos tributarios debido a su inelasticidad a la tasa de interés, la medida parece entonces bien encaminada si lo que se desea es un aumento del ahorro de la economía, si por el contrario, el objetivo era fomentar el ahorro privado, se debieron aplicar otras políticas.

En cuanto a la repatriación de capitales, tanto las amnistías otorgadas como la eliminación de las restricciones legales a la libre movilidad de capitales, parecen haber tenido éxito. Entre 1990 y 1991 se registró una acumulación masiva de reservas internacionales. Aunque los determinantes de este comportamiento en las reservas, es materia de discusión, una de las fuentes de este rápido crecimiento fue, definitivamente, la entrada de capitales fugados, incluyendo los capitales del narcotráfico.

Es claro que a los incentivos legales sumados a una serie de medidas, entre ellos la tendencia a la revaluación de la tasa de cambio y una tasa de interés superior a la internacional incentivaron la repatriación.

5.3.2 Logros en los objetivos fiscales

Recaudos

El efecto sobre los recaudos, se dio en dos etapas como en la mayoría de las reformas. En el primer año (1990), la reducción en los impuestos sobre la actividad económica externa reduce los recaudos tributarios. Un año después el efecto de las reformas sobre el impuesto a la renta se hace efectivo, respondiendo por la mayor parte del incremento sobre los recaudos. En este punto vale

⁴³Sánchez y Lora (1993)

la pena hacer una aclaración. Durante 1990 la eliminación de la tributación sobre el sector externo reduce la carga tributaria total, como proporción del PIB, en 0.66%, mientras que el año siguiente, esta misma proporción aumenta en 0.75%(ver cuadros 2A y 2b). Este incremento es explicado en gran medida por el impuesto a la renta, que registró un crecimiento de 14% por encima de lo presupuestado⁴⁴. Aun descontando el impuesto de Guerra que debió ser devuelto a los contribuyentes, por el cual se recaudaron \$40 millones de 1975, el impuesto de renta aportó un poco menos de 15,800 millones de 1975 (ver cuadro 2). La reforma definitivamente tuvo un impacto significativo sobre el recaudo.

Eficiencia

La orientación de la reforma estuvo claramente guiada por consideraciones de eficiencia, y en este orden la eliminación a las trabas al libre funcionamiento de los mercados sería la primera contribución positiva en este aspecto.

La segunda contribución a la eficiencia económica consistió en reemplazar recaudos muy distorsionadores, aranceles y tarifas, por los impuestos menos distorsionadores de renta y complementarios.

Equidad

A mejorar la equidad del sistema tributario contribuyó la reducción en el número de personas obligadas a declarar renta y la disminución en la evasión de este impuesto junto con el refuerzo de la administración tributaria. El impacto negativo se produjo por el aumento de la base del IVA y de la tarifa.

⁴⁴ Por concepto de saneamiento de divisas se recaudó 26.000 mll 40,000 se debió a la duplicación del la retención en la fuente por concepto de pagos por compras (decreto 836 de 1990), 58,000 mll al fortalecimiento de la DIN y 1,500 millones a los BDI.

Eficacia y simplificación administrativa

Como se vio en los cuadros 1A y 2B, el aumento en los recaudos se debió fundamentalmente a cambios de política fiscal. De este cambio, según la Contraloría General de la República, el 11% se debió exclusivamente al saneamiento de divisas y a la gestión iniciada por la DIN⁴⁵. Este inmenso esfuerzo en los recaudos no implicó un mayor costo para la administración de impuestos por lo que la relación costo/recaudo disminuyó drásticamente (ver gráfico 8). De la misma manera la mayor carga tributaria en la renta no se vio acompañada por un aumento proporcional en la evasión, a pesar de que a partir de este año la tendencia decreciente en la evasión sobre el impuesto a la renta se frena (ver gráfica 3).

Nuevamente la reforma fue efectiva en el campo administrativo.

5.4 Reforma tributaria de 1992

5.4.1 Logros en los objetivos básicos

La última de las reformas emprendida en los noventa constituye un refuerzo a las medidas introducidas en las dos reformas anteriores. Un año después de la reforma aún es muy apresurado sacar conclusiones.

Sin embargo; de los objetivos intermedios claramente el intento de asegurar el equilibrio de las finanzas públicas en el mediano y largo plazo no se logró. A pesar de que la nueva estructura tributaria, se concentraba en unos pocos impuestos indirectos y con una estructura de impuesto a la renta bastante moderna y eficiente, las obligaciones decretadas por la Constitución de 1991, con

⁴⁵Informe Financiero Anual 1991. Contraloría General de la República

respecto al gasto y a las transferencias a los entes regionales y locales, reduce enormemente el margen de maniobra de las finanzas públicas. Tanto las reformas de 1990 y 1992, como la ley marco de comercio exterior, redujeron la flexibilidad de la estructura tributaria al eliminar los aranceles y tarifas remplazándolos por impuestos directos, cuya modificación y recaudo inmediato resulta difícil. La menor estabilidad de las finanzas públicas se refleja en la alta vulnerabilidad del déficit fiscal a las finanzas regionales y locales y a algunas variables macro como la tasa de cambio y el precio del petróleo⁴⁶, fenómeno que se agrava ante la bonanza petrolera a la que se enfrentará la economía.

La reforma fue efectiva al asegurar en el corto plazo, que el manejo fiscal contribuyese al equilibrio macro. Efectivamente durante 1991 y 1992 el déficit fiscal se mantuvo dentro límites razonables; para 1991 se registró un superavit de 0,09% del PIB y en 1993 el déficit se estimó en -1.4%, el panorama no es tan claro para los próximos años⁴⁷.

Finalmente, el recaudo sobre aranceles y tarifas efectivamente fue reemplazado por impuestos de carácter interno. Ya que a pesar de la disminución de los impuestos cobrados sobre el comercio exterior la carga tributaria total como proporción del PIB aumentó de 15.5% a 16.5%.

5.4.2 Logros en los objetivos fiscales

De los objetivos básicos lo único que queda claro es que la reforma fue regresiva. Tanto el impuesto de renta como el IVA desmejoraron

⁴⁶Ver Editorial de COYUNTURA ECONOMICA Diciembre/93.

⁴⁷Op. Cit. Indicadores de la situación Fiscal.

la contribución de la estructura impositiva a la distribución del ingreso (ver cuadro 4)

En cuanto a la eficiencia económica no es claro el efecto de la reforma. Por un lado aumentó el IVA con el consecuente efecto negativo sobre el bienestar. Por otro lado se incluyó dentro de la base del impuesto de renta a las empresas industriales y comerciales del Estado, que sumado a las privatizaciones emprendidas representan medidas con orientaciones claras hacia la eficiencia.

Los fondos de inversión extranjeros entraron en la categoría de no declarantes con lo cual se les dio el mismo trato que los nacionales aminorando distorsiones introducidas por tratos fiscales diferentes.

En general las dos últimas reformas estuvieron enmarcadas dentro de una clara transformación estructural, cuyo objetivo final era la asignación eficiente de los recursos. La eliminación de todas las trabas al libre funcionamiento de los mercados, consistente con la teoría neoclásica, resultaba el mejor mecanismo para lograr el objetivo.

5.5 Consideraciones Finales

Las reformas analizadas han sido motivadas más por reformas estructurales de la economía que por razones fiscales o de estabilización.

Solamente la reforma de 1983 fue motivada y se efectuó bajo una crisis fiscal profunda. A pesar de ello no se limitó a la solución del problema coyuntural sino que además se concentró en adecuar la estructura tributaria adaptándola a las necesidades de una economía

cambiante, en este aspecto sobresalen la modificación del IVA y la simplificación en las declaraciones de renta.

La reforma de 1986 complementó las medidas tomadas en las reformas anteriores y se orientó hacia la mejora en la equidad y eficiencia del sistema tributario.

Las dos últimas reformas, realizadas a principios de los noventas, adecuaron el sistema tributario a la apertura económica y la internacionalización de la economía.

Todos los cambios introducidos en la estructura tributaria, orientados hacia su modernización y adaptación a las reformas estructurales de la economía sacrificaron la equidad del sistema tributario. La mayor eficiencia de los organismos estatales exigida por la nueva estructura económica, requería indispensablemente de una mayor simplicidad en la estructura tributaria, obligando así a reducir la dispersión de las tarifas y las exenciones en la base, e incrementar los impuestos indirectos cuyo recaudo es más fácil y más inmediato.

El único campo en el cual las reformas se pueden considerar como indiscutiblemente exitosas ha sido a nivel administrativo ya que se redujo el costo de los recaudos y la evasión. A nivel de política como se mencionó anteriormente, solo se cumplieron los objetivos básicos hasta cierto punto y en casi todos los casos la equidad y la flexibilidad se vieron sacrificadas.

Tres lecciones quedan de toda la transformación registrada en los últimos 10 años:

- 1) La contradicción no necesariamente se da entre eficiencia y equidad, sino entre simplificación administrativa (eficacia) y equidad. El impuesto de renta es el más eficiente y también el más

progresivo. El IVA no necesariamente tiene un impacto regresivo, con una dispersión tarifaria moderada y sencilla, y tarifas altas sobre bienes de consumo suntuario se puede lograr una estructura neutra.

2) La concentración de las reformas en los aspectos administrativos es un factor central del éxito parcial de las mismas.

3) Parte del éxito de las reformas colombianas radicó en que no se realizaron bajo desequilibrios fiscales inmanejables y las reformas no estuvieron presionadas por razones de estabilización, lo cual le dio al gobierno un amplio margen de maniobra y le permitió mantener un horizonte de largo plazo.

6) Finalmente todas las reformas introducidas restaron progresividad al sistema ante la necesidad de simplificar la estructura tributaria y adecuarla a los cambios de la economía. Entre los retos de la política fiscal de los próximos años indudablemente está el lograr recuperar la capacidad redistributiva de la política fiscal. La pregunta es si esto debe lograrse a través de modificaciones en la estructura tributaria, o si más bien el papel redistributivo debe quedar en manos del gasto público, manteniendo una estructura impositiva neutra.

CASOS DE EXITO DE REFORMAS FISCALES EN COLOMBIA
1980-1993

INTRODUCCION

El presente estudio fue realizado para la CEPAL con motivo del VI Seminario Regional de Política Fiscal, pretende estudiar las reformas fiscales realizadas entre 1980 y 1993 en Colombia, con el propósito de extraer algunas lecciones útiles de política fiscal.

Se analizan separadamente las reformas *tributarias, presupuestales* y de *gasto*.

El trabajo consta de dos capítulos, en el primer capítulo se analizan las reformas tributarias y en el segundo capítulo se analizan las reformas presupuestarias y de *gasto*.

CAPITULO 2
REFORMAS PRESUPUESTALES Y DE GASTO.
ALGUNAS CONSIDERACIONES

1. INTRODUCCION

Como se mencionó, las reformas al presupuesto y al gasto durante período bajo estudio, han sido menos numerosas e importantes y los éxitos menos claros. la excepción ha sido quizás las reformas consagradas en la constitución y el proceso de descentralización cuya importancia no se puede desconocer.

En este capítulo nos referiremos a las reformas de gasto y de presupuesto. En la primera parte se hace un recuento de la evolución del gasto público y los principales cambios registrados en las finanzas intergubernamentales, se mencionan las modificaciones del gasto ordenadas por la nueva constitución, haciendo referencia al impacto del nuevo ordenamiento sobre las finanzas públicas.

La segunda parte se refiere a los dos episodios de reformas presupuestales que se dieron entre 1980 y 1993. Se describen brevemente las modificaciones y se mencionan algunos de sus alcances y limitaciones.

2. REFORMAS DEL GASTO. EL PROCESO DE DESCENTRALIZACION

En el campo de las reformas al gasto público solo mencionaremos el proceso de descentralización que se viene realizando desde comienzos de 1980 y que se aceleró a partir de 1990 y con la Constitución 1991.

Es muy temprano para determinar las implicaciones que en materia de eficiencia y equidad puede tener el proceso de descentralización.

Es claro sin embargo, en materia de eficiencia, que la mejor asignación de los recursos se asegura en la medida en que quienes se ven afectados por el gasto tendrán un mayor control sobre este, además de que se eliminan las conocidas deficiencias introducidas por un excesivo centralismo: demasiada burocracia del nivel central, descordinación entre las necesidades de financiación y la asignación del presupuesto, erosión de los ingresos por las sucesivas etapas de aprobación por las que tienen que pasar los proyectos de gasto y por la corrupción en varios de los niveles de ejecución, etc.

Se logra mayor equidad en el gasto en la medida en que las transferencias a los entes regionales y locales se llevan a cabo de acuerdo con varios criterios entre otros el número de habitantes con necesidades básicas insatisfechas, además de asegurar una mayor participación comunitaria dentro de los procesos de toma de decisión, de tal forma que sean los afectados quienes en gran medida determinen las prioridades regionales.

No obstante lo anterior, el proceso de descentralización enfrenta aun muchos retos a nivel político, social y económico.

En los campos político y social el más claro es lograr una verdadera participación de la comunidad en el proceso de desarrollo social, político y económico.

En el campo económico el principal reto está en evitar que el proceso de descentralización se convierta en un descalabro de las finanzas públicas, en donde las mayores transferencias a los entes regionales y locales se traducen en un gasto desmesurado de éstas.

Esto resulta preocupante ya que se determinaron las mayores transferencias y se concedió una mayor autonomía sobre los nuevos recursos, sin que se realizara paralelamente un proceso de descentralización del gasto. Las obligaciones que venía realizando

en materia de gasto el gobierno central no han sido transferidas a los demás niveles, mientras que los recursos para realizar el gasto si lo han sido.

Por esta razón esta parte del trabajo se concentra en las implicaciones del proceso de descentralización del gasto sobre las finanzas públicas y el equilibrio fiscal.

En la primera parte se realiza un breve recuento de la evolución del gasto de las administraciones públicas y de las finanzas intergubernamentales y en la segunda parte se proyectan los ingresos y gastos de las administraciones públicas en sus diferentes niveles, para realizar posteriormente algunos ejercicios de sensibilidad del déficit fiscal ante el gasto regional y local y algunas variables macroeconómicas.

2.1 Evolución del Gasto de las Administraciones Públicas. 1980-1993

Entre 1980 y 1990 el gasto ha fluctuando entre 18% y 20% del PIB (ver gráfico 6). Presenta un crecimiento inicial hasta 1984, lo cual responde a la política fiscal expansionista registrada en estos años, cayendo en los tres años posteriores, tras el proceso de ajuste en las finanzas públicas. Se recupera nuevamente a partir de 1987 y cae en 1990. Como se aprecia en el gráfico la fuente de las variaciones en el gasto como proporción del PIB se debe fundamentalmente a gastos diferentes a los sociales⁴⁸. Estos últimos crecieron tan solo un punto durante toda la década pasando de representar un 8% del PIB a un 9%. A pesar del lento crecimiento de los gastos sociales, resulta claro que estos han venido ganando

⁴⁸El gasto civil incluye los gastos por funcionamiento e inversión de la Administración Pública, la deuda pública, los servicios económicos y los gastos de defensa.

participación, lo cual se ve por la disminución en la brecha entre estos y los gastos civiles.

2.2 Evolución del federalismo fiscal en Colombia

Entre 1980 y 1990 la estructura de las finanzas públicas intergubernamentales ha sufrido un proceso rápido de cambio. En el Informe Final de la Misión para la Descentralización se resumen las características fundamentales de dicho cambio:

1) Los ingresos tributarios de la nación han crecido como proporción del PIB pasando de 12% en 1980 a 15% en 1990. El crecimiento se ha concentrado en el gobierno nacional central. Los municipios también han registrado un incremento en sus ingresos tributarios como proporción del PIB, mientras que los departamentos han mantenido constante dicha proporción.

2) las transferencias a los departamentos y municipios ha representado una proporción creciente de los ingresos corrientes del gobierno nacional y; de los ingresos propios de los mismos. En el cuadro 5 se ilustra dicha evolución.

3) La mayor capacidad de gasto y de transferencias de la nación, no se ha debido a un mayor esfuerzo fiscal ni de la nación, ni de los departamentos o municipios, sino más bien a la disponibilidad de los recursos provenientes de las empresas no financieras del Estado como Ecopetrol Telecom y Carbocol; cuyos excedentes brutos de explotación han crecido significativamente.

4) En cuanto al gasto se resaltan tres factores. El primero de ellos es la disminución de la participación de los gastos de capital dentro de los gastos totales, en todos los niveles de administración. El segundo cambio importante lo registró la formación bruta de capital fijo; mientras para 1980 el 74% de ésta

lo realizaba la nación, para 1990 dicho porcentaje se había reducido a 43%, año para el cual el nivel municipal concentraba un 42% y el nivel departamental un 14%. Esta evolución es un claro indicio de que las mayores transferencias estaban acompañadas por una mayor descentralización de este gasto. En el informe final se presentarán algunas hipótesis de porque han acontecido éstas tendencias.

Evolución de la legislación reglamentaria de las finanzas intergubernamentales.

La evolución en la estructura de las finanzas intergubernamentales ha estado acompañada de un cambio en la legislación fiscal.

Varias han sido las reformas efectuadas en materia legislativa. Entre las más importantes se encuentran la ley 12 de 1986, mediante la cual se transfiere una proporción creciente de los ingresos corrientes de la nación a las entidades territoriales, la Constitución Política de 1991, la cual reformó estas transferencias; y la Ley de Competencias y Recursos, que ordena la distribución de regalías y algunas obligaciones de gasto de las entidades locales.

Antecedentes

Situado Fiscal.

Como se mencionó anteriormente el situado fiscal es la principal fuente de transferencias de recursos de la nación hacia los departamentos y territorios nacionales.

Antes de la reforma de 1986, la Constitución Nacional establecía que una proporción de los ingresos ordinarios de la Nación debía distribuirse entre los departamentos, los territorios nacionales y el Distrito Especial de Bogotá. Dicho ordenamiento fue implementado solo hasta 1971, mediante la ley 46 del mismo año, en donde se

establecía que la proporción de los ingresos ordinarios⁴⁹ a distribuir sería de 13%, elevándose hasta 15% en 1975. El 30% de los recursos se repartiría por partes iguales a los departamentos, los territorios nacionales y el Distrito Especial de Bogotá, el restante 70% se asignaría en proporción a la población. Los recursos del Situado Fiscal se destinarán al gasto en salud y educación.

Cesión del Impuesto a las ventas

La cesión del impuesto a las ventas se creó mediante la ley 33 de 1968, la cual estipuló que a partir de 1969 se distribuiría un porcentaje fijo de este impuesto entre los Departamentos, los municipios y el Distrito Especial de Bogotá. La proporción variaría así: 10% en 1969, 20% en 1970 y 30% de 1975 en adelante. La distribución del monto transferido sería igual a la estipulada para el situado fiscal, con la diferencia que esta vez los territorios nacionales no recibirían ingresos por este concepto sino los municipios. Además los departamentos deberían distribuir un 50% de su porción a sus municipios de acuerdo a su población. Este porcentaje fue nuevamente modificado elevándose a 74%, el restante 26% se destinaría a los fondos de pensiones de los Servicios Seccionales de Salud. De esta manera la cesión del impuesto a las ventas se convirtió en la principal fuente de transferencias hacia los municipios

Ley 12 de 1986.

La reforma efectuada en 1986 modificó la distribución y los montos de la cesión del IVA, de tal forma que se contemplaba un incremento

⁴⁹ La base para la transferencia del situado fiscal corresponde a los ingresos corrientes de la Nación menos la porción del IVA que se transfiere directamente a municipios, menos el IVA recaudado sobre licores que se transfiere a los servicios seccionales de salud, menos una parte del impuesto a la renta con que contribuyen algunos departamentos.

progresivo durante seis años, de la proporción a ser distribuida, hasta que esta alcanzara un 50% en 1992 de lo recaudado. Adicionalmente se establecía una redistribución del mismo, en proporción directa al número de habitantes y un porcentaje fijo destinado a aquellos municipios con menos de 100,000 habitantes, el cual estaría sujeto a la eficiencia o esfuerzo fiscal que estos realizaran.

Constitución Política de 1991

Entre los cambios más importantes que han tenido las finanzas intergubernamentales se encuentra las modificaciones consagradas en la Constitución Política de 1991. Esto dio un impulso grande al proceso de descentralización, al modificar la legislación sobre el situado fiscal, las transferencias a municipios y las regalías. La Constitución reglamentó las responsabilidades de la Nación, los Departamentos y los municipios, en la prestación de servicios en las áreas de salud, educación y vivienda fundamentalmente.

Igualmente estableció una nueva tasa para las transferencias del situado fiscal; este debe pasar de 22% de los ingresos corrientes de la Nación en 1991 a 23% en 1994, 23.5% en 1995 y 24.5% en 1996. La base sobre la cual se aplica la tarifa es el total de los ingresos corrientes de la Nación, excluyendo los recursos del fondo de regalías y la proporción de impuesto a las ventas que es directamente cedido a los municipios, además de otros ingresos consagrados como exclusivos de la nación⁵⁰. La nueva distribución indica que el 15% del situado se divide por partes iguales entre los departamentos, el Distrito Especial de Bogotá, y los nuevos Distritos Especiales de Cartagena, Barranquilla y Santa Marta. Una porción del 85% restante se divide por partes iguales entre los departamentos y distritos de tal forma que estos reciban por lo

⁵⁰ Una detallada presentación de éstos están en la Ley 6 de 1992, artículo 19.

menos lo mismo que le fue transferido el año anterior. La otra porción se reparte en proporción a la población potencial por atender en las áreas de salud y educación y de acuerdo con el esfuerzo fiscal propio los departamentos.

En cuanto a la cesión a los municipios, la Constitución estableció una nueva participación de las transferencias a estos niveles en el total de los recursos de la Nación. Dicha participación pasará de 14% en 1993 a 22% en el 2001. Los criterios para la distribución de estas transferencias serán: 60% en proporción directa al número de habitantes con necesidades básicas insatisfechas y al nivel relativo de pobreza de cada municipio, el porcentaje restante en proporción directa al número de habitantes, la eficiencia fiscal y administrativa y el progreso demostrado en la calidad de vida, asignando un porcentaje exclusivo para los municipios con menos de 50,000 habitantes. Adicionalmente la ley obliga a destinar un porcentaje fijo de los ingresos corrientes a la inversión en zonas rurales.

Ley de Competencias y Recursos

La ley 60 de 1993 determinó las competencias en materia de salud educación y vivienda para cada nivel de administración y la financiación de estas actividades. Para la asignación de competencias se determinó que la Nación será la encargada de distribuir el situado fiscal de acuerdo con los parámetros establecidos para ello. Deberá además brindar apoyo técnico y financiero a los entes territoriales, mediante la prestación de servicios médicos especializados y la cofinanciación de en los proyectos de desarrollo local y regional. Deberá evaluar los resultados obtenidos para garantizar el adecuado uso de los recursos, y readecuar la distribución de las transferencias.

Los departamentos una vez adecuados administrativamente, deberán ejercer las labores de planeación y administración en los campos

de salud educación y vivienda; y asistencia a la población de menores recursos. Los distritos especiales comparten las funciones mencionadas anteriormente con sus respectivos departamentos.

Finalmente, los municipios se irán responsabilizando paulatinamente de las labores de saneamiento ambiental, agua potable, atención a la población de menores recursos, salud educación y vivienda.

2.3 Ejercicios de sensibilidad de las finanzas públicas a los gastos regionales y locales

Para captar el efecto que puede tener el procesos de descentralización sobre las finanzas públicas se realizaron algunos ejercicios de sensibilidad. El objetivo es estimar el efecto de cambios en algunas variables macroeconómicas y en el comportamiento de los gastos regionales y locales, sobre las finanzas públicas bajo el supuesto de que las transferencias y los ingresos de los entes regionales y locales se han modificado de acuerdo a lo establecido por la carta política de 1991 y las leyes y decretos posteriores reglamentarios del procesos de descentralización, pero manteniendo la estructura de gastos y competencias.

La metodología utilizada para ello consistió en proyectar los ingresos y gastos del sector público consolidado, desagregándolo entre, Gobierno Central, gobiernos regionales y locales, Ecopetrol y el resto de entidades descentralizadas, para con base en ello cambiar los supuestos de las proyecciones y registrar las variaciones en los ingresos y gastos del sector público consolidado. La desagregación obedece a la estructura fiscal de los entes regionales y locales, los cuales reciben transferencias de los ingresos de Ecopetrol y de los ingresos corrientes de la nación.

Los ejercicios realizados captan el efecto de una caída en el nivel de importaciones, una caída en el precio del petróleo, y una revaluación real de la tasa de cambio, sobre los ingresos y gastos de los entes considerados en la desagregación, bajo dos escenarios. El primer escenario supone que las regiones y los municipios adaptan su gasto a la caída en los ingresos, el segundo escenario supone que mantiene su nivel de gasto, inalterado, es decir, su gasto sería equivalente al que efectuarían de no haberse dado ningún cambio en sus ingresos.

Para la tasa de cambio se suponen 5 puntos de revaluación por año, entre 1994 y 1997, con respecto al escenario inicial. La caída en crecimiento de las importaciones, se supuso en 5 puntos menos que la estimada en las proyecciones oficiales. Finalmente, el precio del petróleo se estimó en US\$3 por barril menos que el calculado en las proyecciones oficiales.

Todas las simulaciones pueden considerarse dentro de un panorama plausible de evolución económica. Una revaluación de 5 puntos, no parece imposible si se tiene en cuenta que el nivel de reservas se elevó de US\$4,500 millones a fines de 1990 a casi US\$8,200 millones, y todas las proyecciones disponibles indican que seguirán aumentando. Las estimaciones sobre la revaluación de la tasa de cambio real, varían según la metodología entre 10.8% desde el tercer trimestre de 1990 y 23%.

La tasa de crecimiento de las importaciones se ha incrementado a 40%. Parte del crecimiento acelerado se explica por la importación masiva de automóviles, la cual ha comenzado a disminuir. Una tasa de crecimiento de esta magnitud, no se espera que se mantenga.

Las proyecciones base del precio del petróleo, parecen demasiado optimistas, se basan en un precio promedio por barril de US\$17 para el crudo de Caño Limón y de US\$17.9 para el de Cusiana; sin

embargo; la incertidumbre sobre la oferta de petróleo en el mercado mundial, oscurece el panorama. De hecho el precio del petróleo ha venido disminuyendo en los últimos meses y en lo corrido del año la caída en el precio del petróleo fue superior al 20%.⁵¹

Finalmente existe una enorme incertidumbre sobre el manejo de los gastos de los entes regionales y locales, y su evolución depende de la madurez política de las administraciones territoriales. En todo caso es bastante plausible que ante un incremento de sus ingresos, en las magnitudes que se están registrando, incrementen sus gastos para solucionar las necesidades crecientes de su población.

El segundo ejercicio que se realizó, intenta captar el efecto de un endeudamiento de los entes regionales y locales sobre el déficit del sector público consolidado.

Para el primer ejercicio se considera una elasticidad del gasto con respecto a los ingresos de 1,⁵² es decir, las regiones se gastan todo lo que les ingresa, generando un déficit nulo. El segundo ejercicio, supone que dicha elasticidad es de 1.1 es decir cuentan con un apalancamiento de 10% sobre sus ingresos.

En los cuadros 6 a 8 se ilustran los resultados.

Efecto de una revaluación de la tasa de cambio real.

Como se observa con claridad, el efecto más agudo sobre las finanzas del gobierno consolidado, se produce por una revaluación de la tasa de cambio, generando una caída en los ingresos que alcanza su mayor punto en 1997 siendo de 1.1% del PIB con aumento en el déficit consolidado del sector público de 0.58% del PIB. El comportamiento creciente hasta 1997 es resultado de la suposición

⁵¹ COYUNTURA ECONOMICA; DIC/93.

⁵² La elasticidad va ser mejor estimada en el un modelo simultáneo que se va a presentar en el informe final.

inicial según la cual es posible una revaluación de la tasa de cambio hasta 1997.

Una revaluación de 5 puntos en la tasa de cambio, reduciría los ingresos de los entes regionales y locales, vía transferencias, hasta en 0,21% del PIB en 1997, con lo cual, y dada la suposición de una elasticidad unitaria del gasto con respecto a los ingresos se verían reducidos en la misma proporción. Si por el contrario los gastos regionales locales no respondieran a la caída en los ingresos por transferencias, la contrapartida sería un déficit fiscal de 0.21% del PIB, con lo cual el déficit consolidado del sector público se vería incrementado en ese monto, incrementándose en 0.97% del PIB con respecto al escenario de revaluación inicial.

Entre los resultados del ejercicio resulta sorprendente que; entre 50% (en 1994) y un poco más de dos tercios (en 1997) de la caída en las transferencias totales, generada por la revaluaciones, es absorbida por los entes regionales y locales, poniéndose de manifiesto la inmensa vulnerabilidad de estos a los cambios en las variables macro. Una caída en las transferencias de 0,04% del PIB equivalen a una caída de casi un 1% de los ingresos propios de las regiones; en otras palabras, por cada punto adicional de revaluación los ingresos caen en 0.2%. Para 1997 el efecto alcanzaría una caída de 2% en los ingresos regionales y locales.

Caída en precio del petróleo

Los resultados de una caída en el precio del petróleo son similares. El efecto sobre el sector público consolidado solo es mayor en el primer año (1994) al compararlo con el ejercicio de revaluación, a partir de este año y hasta el 2000 los efectos son menores. El efecto de una caída en el precio del petróleo de 3US\$ por barril, ocasiona una caída en los ingresos del sector público consolidado de 0.3% del PIB en 1994 y alcanzando en 1997 hasta 0,65% del PIB, año a partir del cual se reduce, básicamente porque

el menor precio del petróleo se compensa por la entrada de Cusiana con una mayor producción de crudo. El efecto de esta reducción en los ingresos ocasiona un incremento del déficit consolidado de 0,11% y 0,41% además de una caída en las transferencias a las regiones de 0,07% y 0,014% para 1994 y 1997 respectivamente.

Lo sorprendente de este ejercicio es que el déficit consolidado del sector público sólo aumenta en una proporción bastante menor que aquella en la que caen los ingresos, pues la reducción en los gastos de Ecopetrol por compras y otros pagos resulta significativa.

Nuevamente si suponemos que las regiones no responden a la caída en sus ingresos por transferencias, su déficit se vería incrementado y con ello el del sector público consolidado, en la misma proporción, así; para 1994 y 1997 crece 0.8 y 0.14 puntos adicionales del PIB respectivamente.

Caída en el crecimiento de las importaciones.

La caída en el crecimiento de las importaciones afecta fundamentalmente al gobierno central por vía de menores recaudos tributarios sobre las importaciones (IVA y otros aranceles), lo cual a su vez reduce las transferencias a los gobiernos regionales y locales. El déficit consolidado del sector público aumenta ya que sus ingresos se reducen en una proporción muy superior a sus gastos por transferencias. Bajo el supuesto inicial según el cual las regiones se gastan todo lo que les ingresa (elasticidad unitaria), un poco más de 1/3 del ajuste debe ser absorbido a nivel regional.

Si por el contrario las regiones y localidades no ajustan sus gastos ante la caída de los ingresos, el efecto total debe ser absorbido por el nivel central. En este caso el déficit consolidado

del sector público aumenta 0,04% y 0,16% para 1994 y 1997 respectivamente, con respecto al caso anterior.

Apalancamiento de las regiones y municipios.

Finalmente se supuso que los gobiernos regionales y locales gastan más de lo que le ingresa, financiándose con endeudamiento⁵³. Así un aumento de 1% en los ingresos regionales y locales genera un incremento en los gastos de 1.1%, el efecto sobre el déficit es un aumento superior a 0.5% del PIB.

Los resultados anteriores, arrojan luces sobre la importancia de generar mecanismos de control del sobre el gasto y el endeudamiento de los entes regionales y locales, más importante aun, definir con claridad las competencias sobre los gastos para cada nivel. El escenario inicial, (basado en las proyecciones oficiales) indica con claridad que la nueva estructura de ingresos implica un déficit creciente del sector público consolidado; adicionalmente existen factores de incertidumbre acerca del comportamiento de la economía que implicarían aun mayores déficits.

⁵³ Se supone una elasticidad del gasto con respecto a sus ingresos es de 1.

3. REFORMAS PRESUPUESTALES

Entre 1980 y 1992 se han realizado en Colombia dos reformas al régimen presupuestal. La primera de ellas se elaboró durante 1988 y entró a regir en 1989 con la sanción final de la ley 38 del este año. La segunda reforma presupuestal se plasmó en la constitución de 1991. Ambas reformas contemplaban cambios explícitos a nivel de política fiscal y solo la primera de ellas a nivel de administración.

El Estatuto Presupuestal en Colombia es el mecanismo a través del cual se regulan los procesos de elaboración, ejecución y control del presupuesto. Las reformas mencionadas se plasman en las modificación de dicho Estatuto.

La reforma presupuestal de 1988 reemplazó el Estatuto Presupuestal vigente desde 1973. Este último establecía límites al gasto público, y aseguraba la legalidad y exactitud contable de las finanzas públicas.

En este sentido, dejaba por fuera la articulación del proceso de planeación y el de presupuesto, lo cual se constituía en una de las debilidades básicas del sistema vigente.

En las reformas ordenadas por la Constitución de 1991, se dictan los criterios generales que deberán regir la programación, ejecución y evaluación del presupuesto nacional, adecuándolos a la nueva concepción del Estado consagradas en la Constitución. En este sentido introduce avances en materia de descentralización y participación comunitaria, y replantea el papel del sector público hacia un modelo menos intervencionista.

Como se mencionó al inicio de este trabajo a las reformas presupuestarias nos referiremos muy escuetamente mencionando únicamente algunos aspectos de éxito o de claro fracaso de estas.

Para dicho objetivo se definió como exitosa una reforma que cumpla con los objetivos planteados por las autoridades económicas, y que en principio la motivaron.

En segunda instancia se analiza el impacto que la reforma haya tenido sobre:

1. La centralización de las decisiones y la ejecución.
2. La discrecionalidad del nivel central sobre la asignación de recursos.
3. las implicaciones del nuevo régimen sobre el equilibrio macroeconómico.

4. EL IMPACTO SOBRE LA EQUIDAD

4.1 Ley 38 de 1989

Orientaciones de la reforma

La Misión para las Finanzas Intergubernamentales, al referirse al sistema de elaboración y control del presupuesto nacional resalta que " El sistema no asegura que los recursos se dirijan a las actividades socialmente prioritarias, y tampoco que los recursos se gasten oportunamente para los propósitos para los cuales fueron originalmente destinados. Incluso el sistema no funciona para evitar los peculados y los diferentes tipos de abusos, aunque este ha sido el propósito que más ha influenciado su desarrollo durante los últimos años."

El presupuesto vigente desde 1973, no aseguraba la eficiencia del gasto en la medida en que dicho criterio no estaba integrado al proceso de planeación. Tampoco garantizaba la equidad en la asignación de los recursos ni en la ejecución del gasto, debido a

los altos niveles de corrupción y la desviación de los recursos hacia actividades no prioritarias.

Las características del sistema vigente hasta 1988 no eran consistentes con una sana administración de los recursos públicos. Las disposiciones consagradas en la ley 38 de 1989, introdujeron una serie de reformas al Estatuto Orgánico de Presupuesto orientadas a remediar las deficiencias del sistema.

Principales modificaciones introducidas al Estatuto Orgánico de Presupuesto con la Ley 38/89.

-Se consolidaron en un solo proyecto de ley los presupuestos de organismos y entidades del Gobierno Nacional y los establecimientos públicos. Antes se consideraban por separado, ya que los ingresos de estos últimos no formaban parte de los ingresos de la Nación lo cual impedía una coordinación entre ambos, tanto a nivel de planeación como de ejecución. El Nuevo Estatuto incorpora los recursos ya mencionados dentro de los ingresos de la nación.

- Se crea y se integra como el Consejo Superior de Política Fiscal como órgano de dirección y evaluación del sistema presupuestal. Este estaría conformado por el Ministro de Hacienda, dos ministros del área social, el Presidente de la República, el Secretario Económica de la Presidencia y dos asesores de tiempo completo. De esta forma la responsabilidad de fijar prioridades en materia de gasto quedaba en manos de altos niveles de gobierno, nivel que en el presupuesto anterior tenía poca participación.

-El sistema presupuestal queda conformado por un plan financiero a mediano plazo, un plan operativo anual de inversiones y un programa de caja que debe estar vinculado al plan de desarrollo económico y social y a la política fiscal y monetaria. De esta forma se integra el proceso presupuestal con el resto de la política económica y se establece un sistema de planeación continua, que permite la evaluación periódica de la evolución presupuestal.

-Se establece un sistema de "presupuesto complementario" para asegurar que en aquellos casos en los cuales los recursos de la nación no fueran suficientes para ejecutar los gastos planeados, contara con la posibilidad de presentar un proyecto de ley que autorizara las nuevas rentas ordinarias o de capital que cubriesen el faltante.

En este sentido se eliminó la dependencia del gasto a la disponibilidad de los recursos, además de disminuir la vulnerabilidad a la que estaban expuestos algunos gastos (generalmente los de tipo social), a los recortes de presupuesto para solucionar faltantes en otros campos.

- Se incluyó un banco de proyectos d inversión bajo la dirección del Departamento Nacional de Planeación, para garantizar la factibilidad y conveniencia de los proyectos de inversión con cargo al Presupuesto Nacional. De esta forma anualmente se producía un plan de inversiones donde se distribuían los proyectos por programas, sectores y entidades responsables. En cada departamento, intendencia y municipio, existía un delegado de planeación, responsable de la coordinación y seguimiento del plan. Con ello se aseguraba la participación de las entidades territoriales.

4.2 Reformas al presupuesto consagradas en la Constitución de 1991

Orientación general de las normas.

Como se mencionó anteriormente, las reformas de 1991, fueron principalmente de carácter estructural. El objetivo era adecuar el proceso presupuestario al proceso de descentralización fiscal y a la tendencia a disminuir la intervención del Estado en la actividad económica, dejando la asignación de los recursos a las fuerzas del mercado.

Modificaciones al régimen presupuestario

- Se desmontaron las rentas de destinación específica exceptuando aquellas destinadas a salud y educación.
- Se eliminaron los auxilios parlamentarios, los cuales se habían constituido en la principal fuente de corrupción y de desprestigio del Congreso de la República.
- Se dio un especial énfasis al componente de planeación dentro del proceso presupuestal, obligándose a una planeación plurianual.
- Se les otorgó autonomía a los entes regionales para establecer impuestos de conformidad con las reglas generales establecidas por la ley.
- Se otorgaron nuevas responsabilidades de gasto a los entes regionales y locales.
- Se eliminó el esquema del presupuesto complementario al ligar el presupuesto de rentas y la ley de apropiaciones al Plan Nacional de Desarrollo. Si por algún motivo o presupuestado no alcanza para cubrir los gastos del plan de desarrollo el gobierno tiene la facultad de imponer nuevas rentas para financiar los proyectos, pero estas no tiene que estar perfeccionadas al momento de aprobar el presupuesto inicial.

5. ALCANCES DE LAS REFORMAS

La reforma presupuestal de 1988 dio pocos resultados. Prueba de ello resulta el hecho de que, apenas transcurrido un período fiscal, se intenta un nuevo reordenamiento. Resulta sorprendente como, los analistas y gestores del régimen presupuestal de 1991, que se refieren a las deficiencias del Estatuto de 1989, en sus informes , resaltan exactamente los mismos problemas que sus antecesores los gestores del la ley 38 criticaban del régimen anterior.

Quizás existen dos aspectos en los cuales es innegable el avance de la reforma de 1989. El primero de estos es el paso que da hacia la

articulación entre los programas de desarrollo y el proceso presupuestal, reconociendo que el presupuesto debe ser un reflejo del programa de desarrollo y las orientaciones económicas de cada gobierno, y no simplemente un análisis contable del desempeño financiero del sector público.

El segundo cambio importante es el reconocimiento de que la elaboración de presupuestos por programas⁵⁴ no coincide con la realidad política del proceso presupuestal, en la medida en que desconoce los conflictos políticos inherentes a este tipo de procesos. El presupuesto incrementalista, facilita la aprobación del gasto ya que mantiene la distribución del presupuesto y se limita a incrementar todas las partidas por igual. La ley 38 representaba un término medio entre ambos tipos de procesos presupuestales, y reconoce la importancia de la *aplicabilidad* de los procesos presupuestales diseñados.

Entre las limitaciones fundamentales del régimen presupuestal de 1988 se pueden destacar el excesivo control que se le dio al poder ejecutivo sobre el proceso de asignación de gastos y la poca flexibilidad que se mantuvo sobre el mismo al mantener el los ingresos de destinación específica⁵⁵.

En este sentido se perdió un poco el efecto potencial redistributivo del presupuesto nacional, ya que su ejecución quedó fuertemente sometida a prioridades de orden macroeconómico y menos

⁵⁴ Los presupuestos por programas clasifican los gastos según el rendimiento que estos produzcan, como herramienta ordenadora del gasto y por lo tanto desconocen los conflictos políticos asociados a todo proceso presupuestal. Sin un consenso político e institucional este tipo de presupuesto resulta inaplicable. Ver: Informe Financiero, agosto de 1991.

⁵⁵ Informe Financiero; Agosto de 1991.

a aquellas de tipo distributivo y sectorial⁵⁶. Igualmente este nuevo ordenamiento implicó un excesivo centralismo en las decisiones de gasto, con las consecuentes ineficiencias que ello implica.

Finalmente; aunque resulta apresurado plantear si las reformas de 1991 son exitosas o no, vale la pena resaltar algunos aspectos.

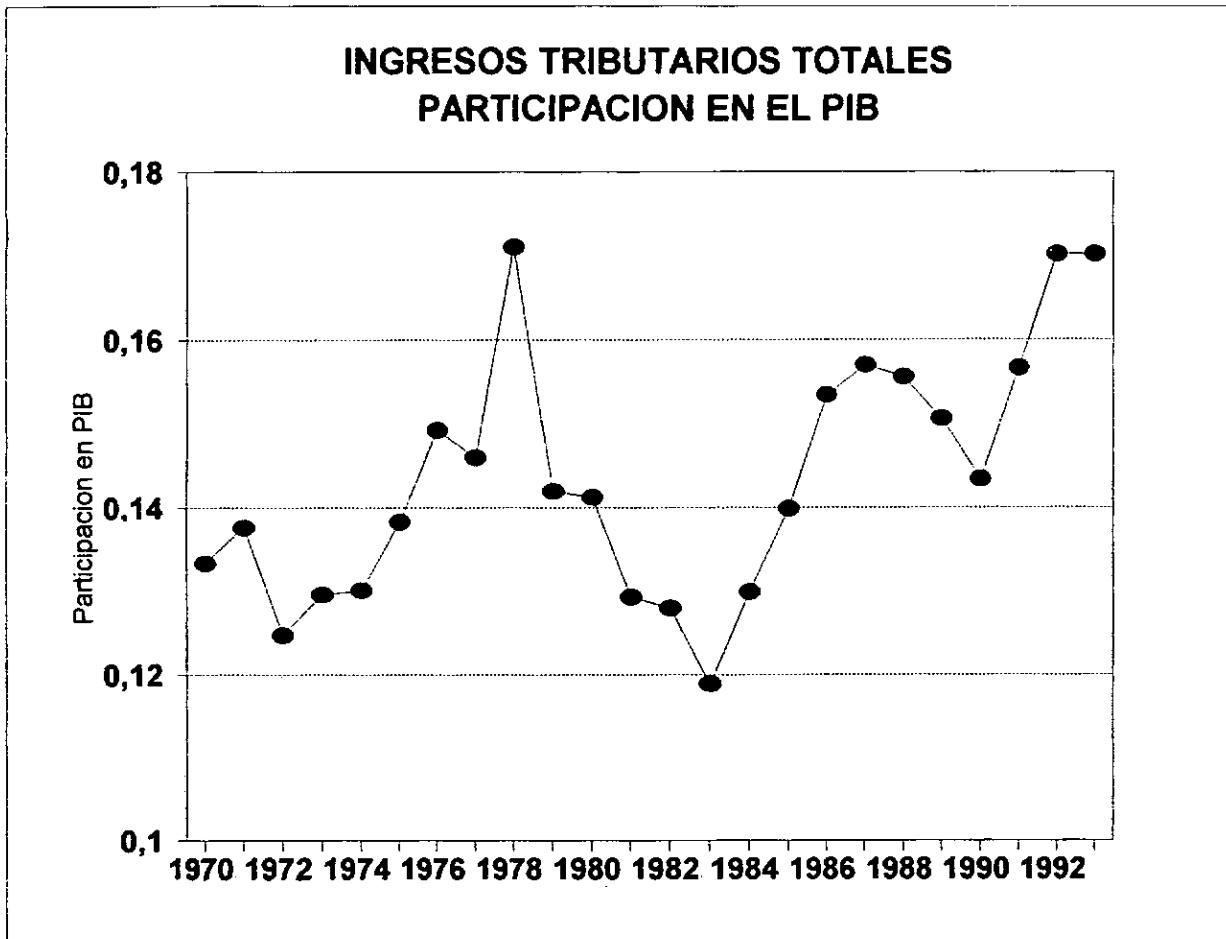
El primer avance importante se dio en materia de descentralización, tanto porque aumento la autonomía de los entes territoriales sobre los ingresos y gastos, como porqué consagró explícitamente los canales de participación comunitaria. Aunque esto teóricamente puede mejorar tanto la eficiencia como el carácter distributivo del proceso presupuestal, la materialización de dicho anhelo depende en gran medida de la participación de las comunidades en sus desarrollo. Si estas no participan activamente los nuevos canales y la mayor autonomía en vez de constituir un paso hacia la mejor distribución y asignación equitativa de los recursos pueden prestarse a la concentración del poder y a la corrupción.

La eliminación de las rentas con destinación específica, claramente intenta brindar una mayor flexibilidad al proceso presupuestal al permitir discrecionalidad sobre un mayor monto de recursos. Sin embargo la Constitución también obliga unas mayores transferencias a los entes regionales y locales con lo cual en la práctica el Gobierno Central cuenta con igual o menos discrecionalidad de la que contaba con anterioridad.

Finalmente, la "aplicabilidad" de las normas consagradas en la Constitución sobre el énfasis en la planeación, y la posibilidad de que el proceso presupuestal se convierta en una herramienta útil

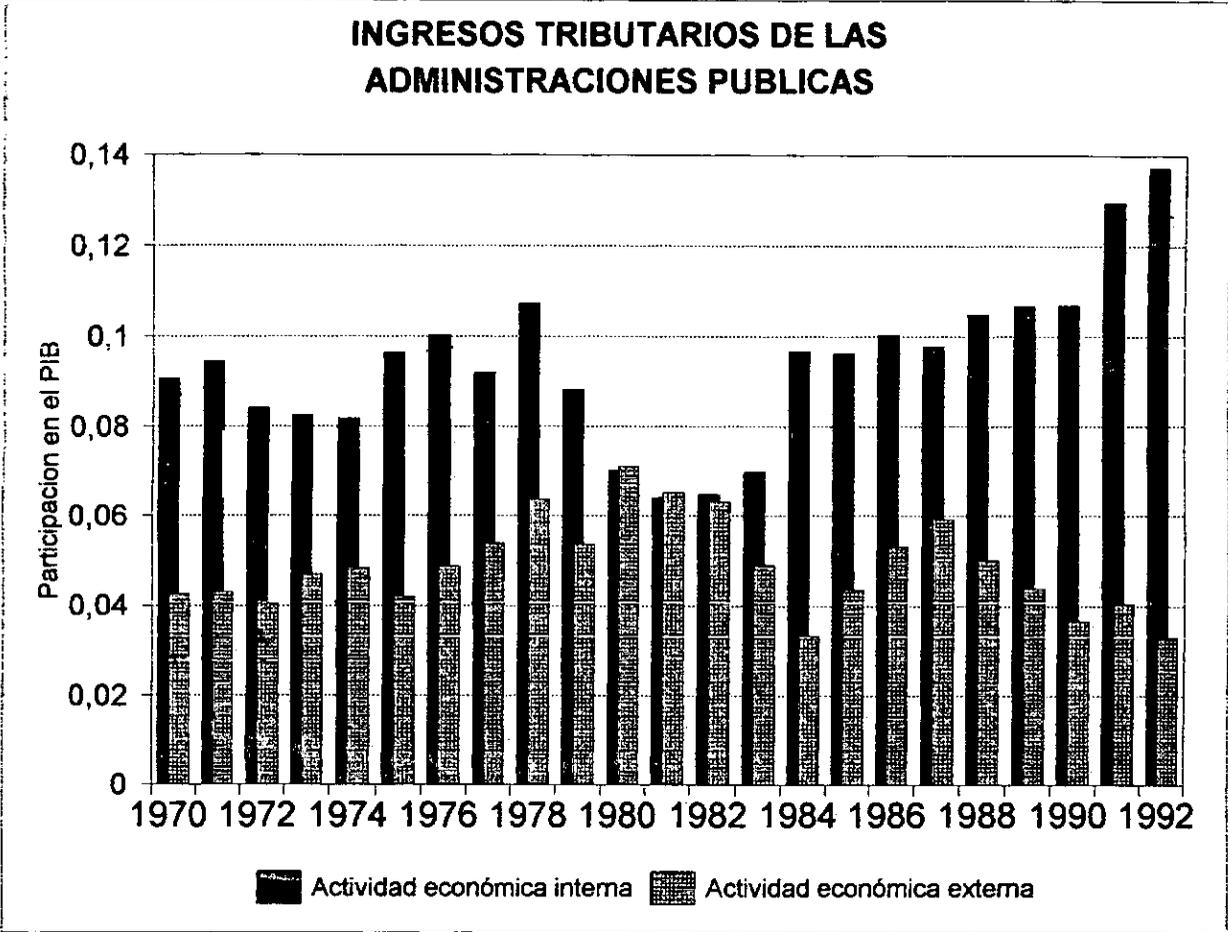
⁵⁶Op. Cit.

GRAFICO 1A



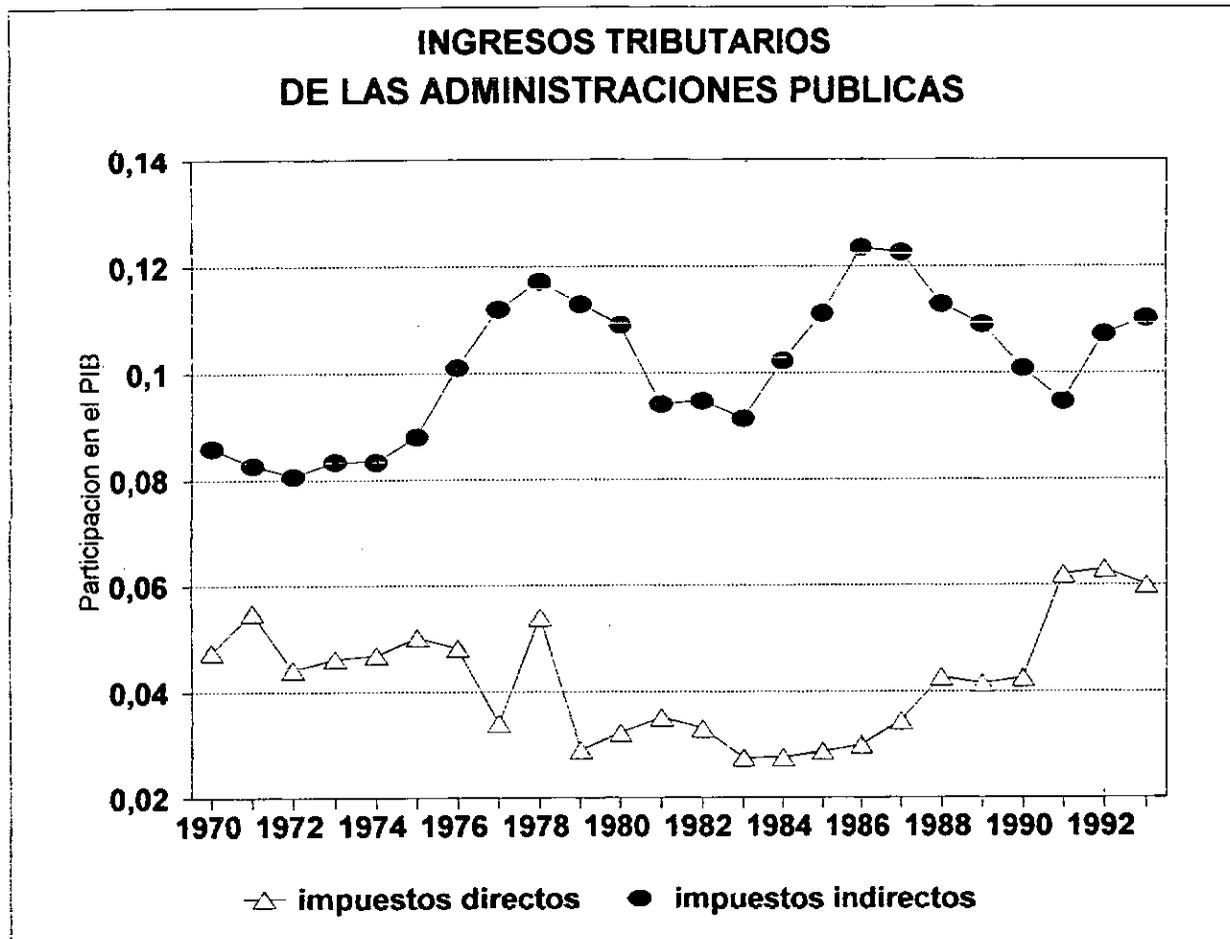
Fuente: Cuentas Nacionales

GRAFICO 1B



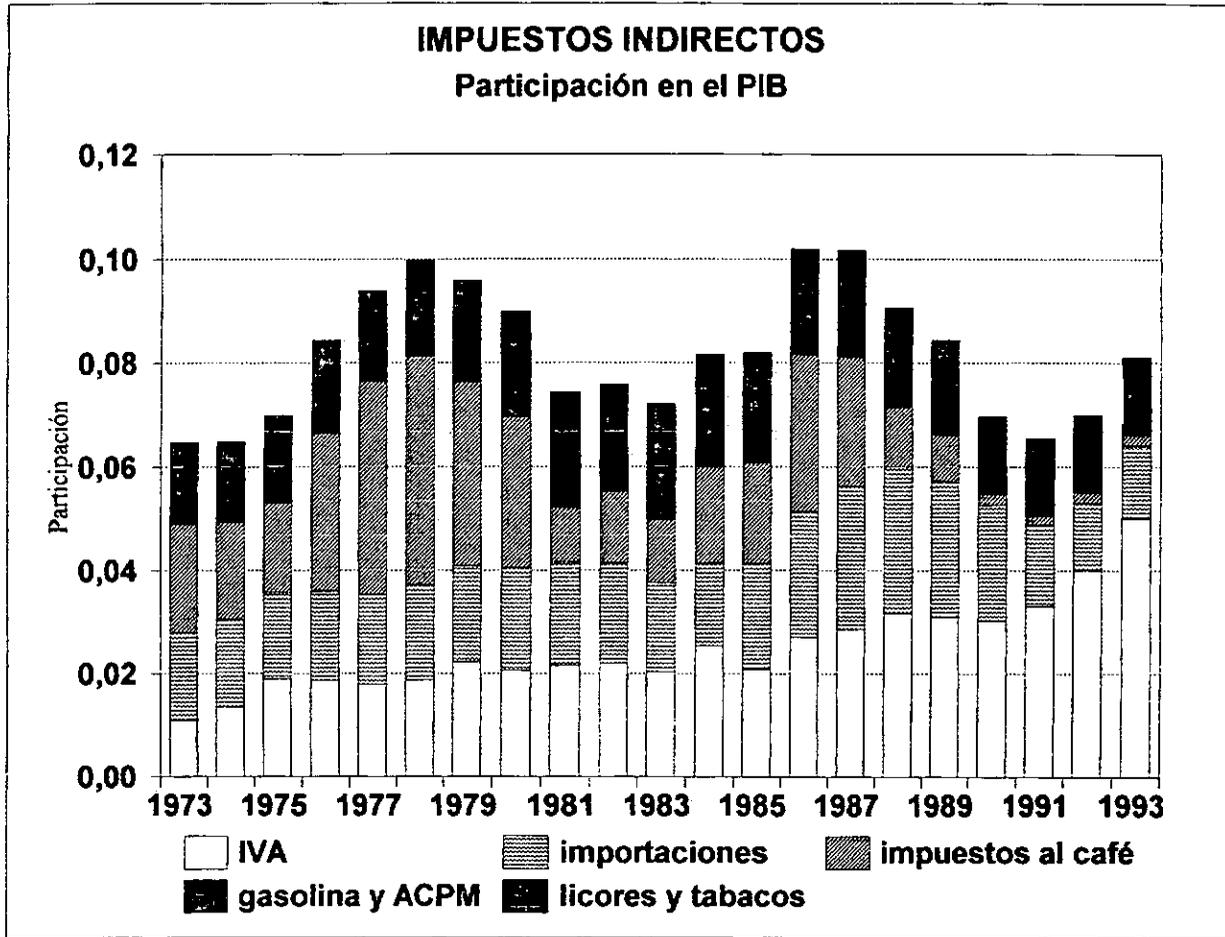
Fuente Cuentas Nacionales

GRAFICO 1C



Fuente: Cuentas Nacionales

GRAFICO 1D



Fuente Cuentas Nacionales

GRAFICO 2

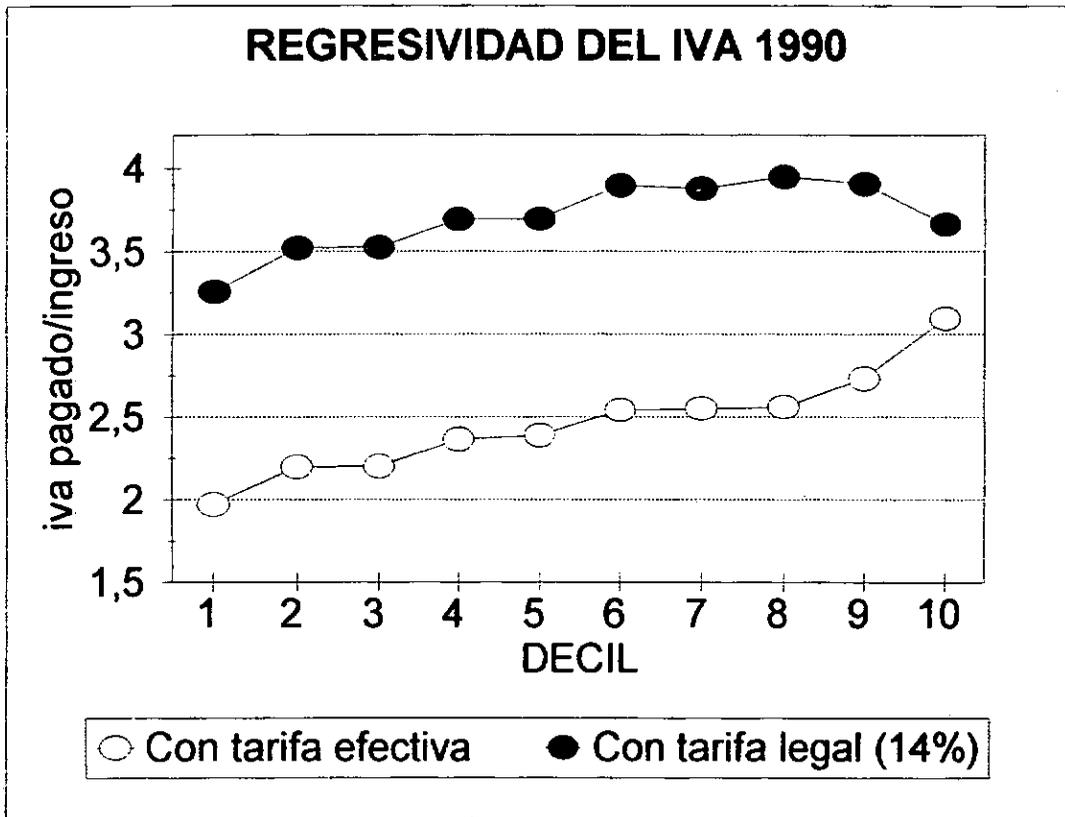


GRAFICO 3.

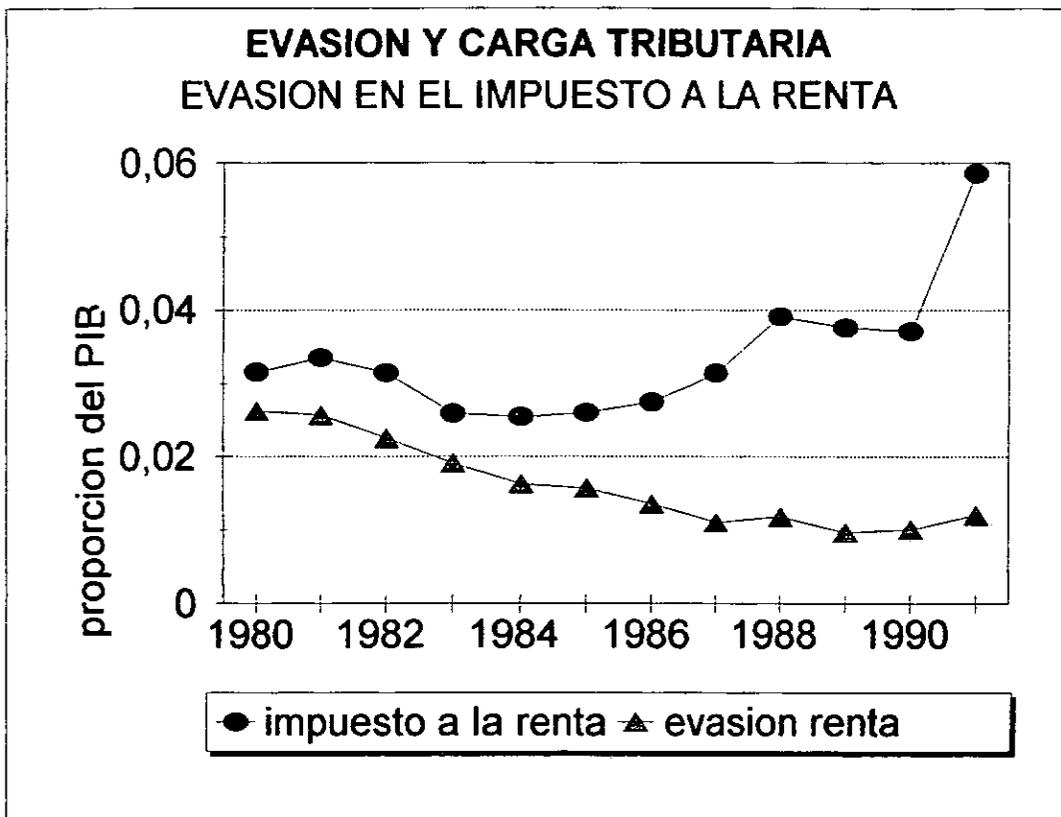


GRAFICO 4.

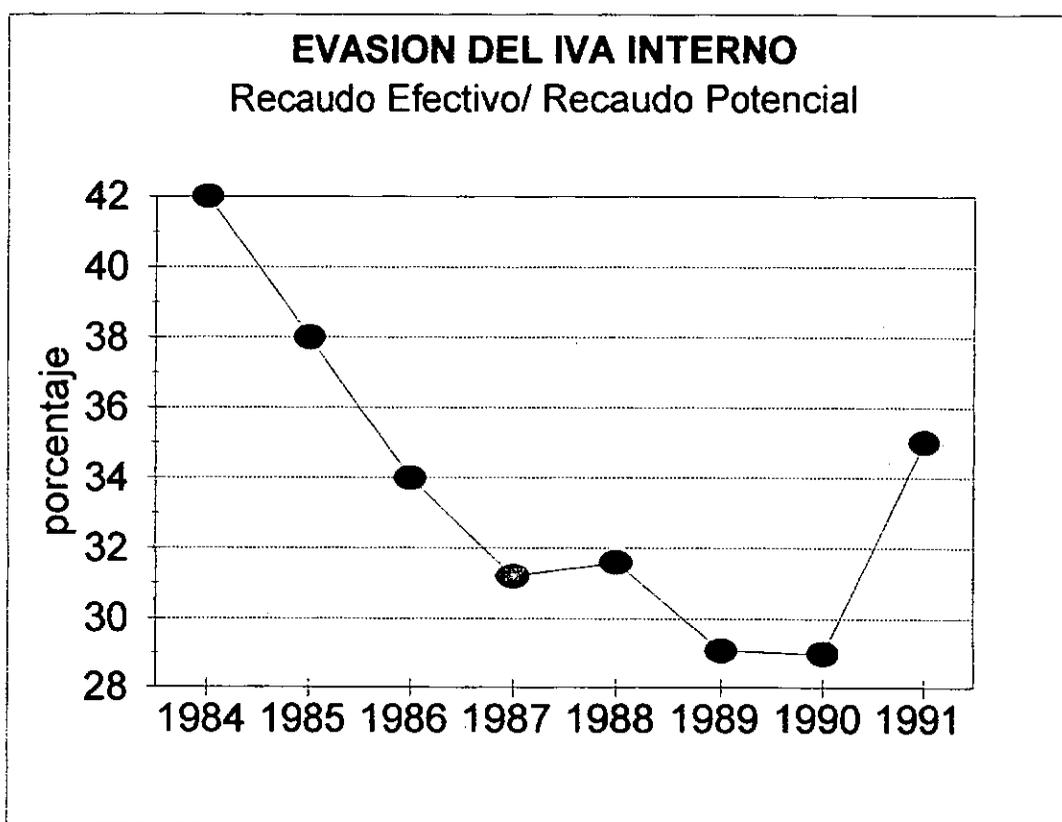


GRAFICO 5

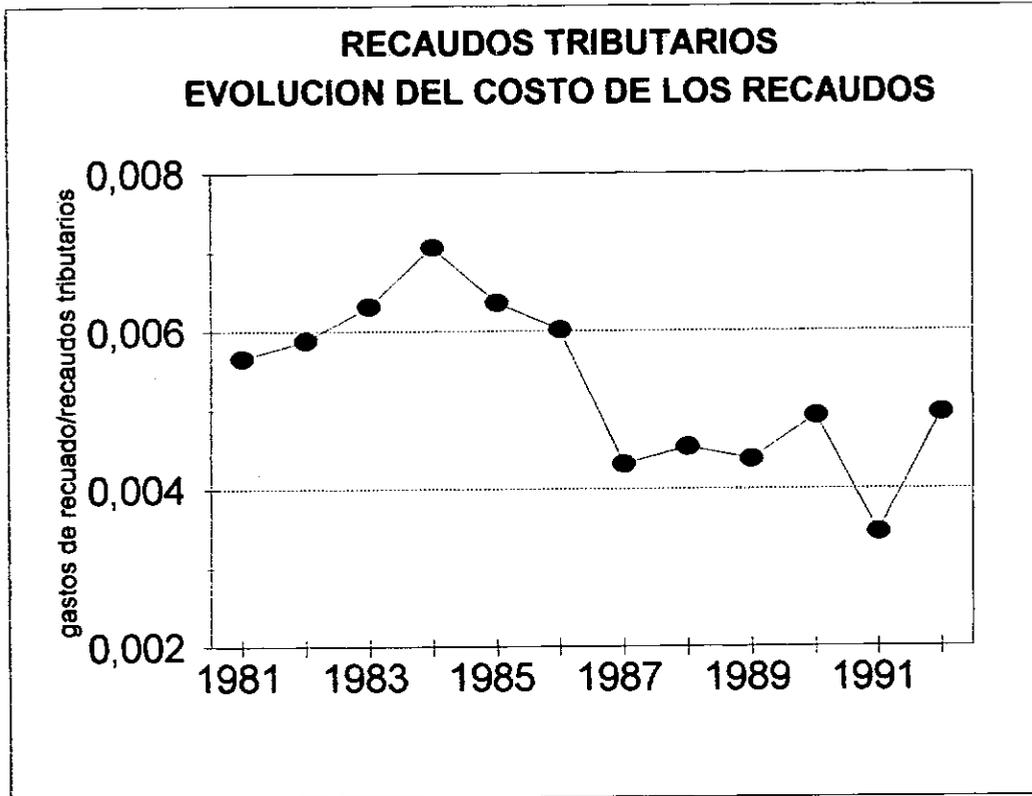
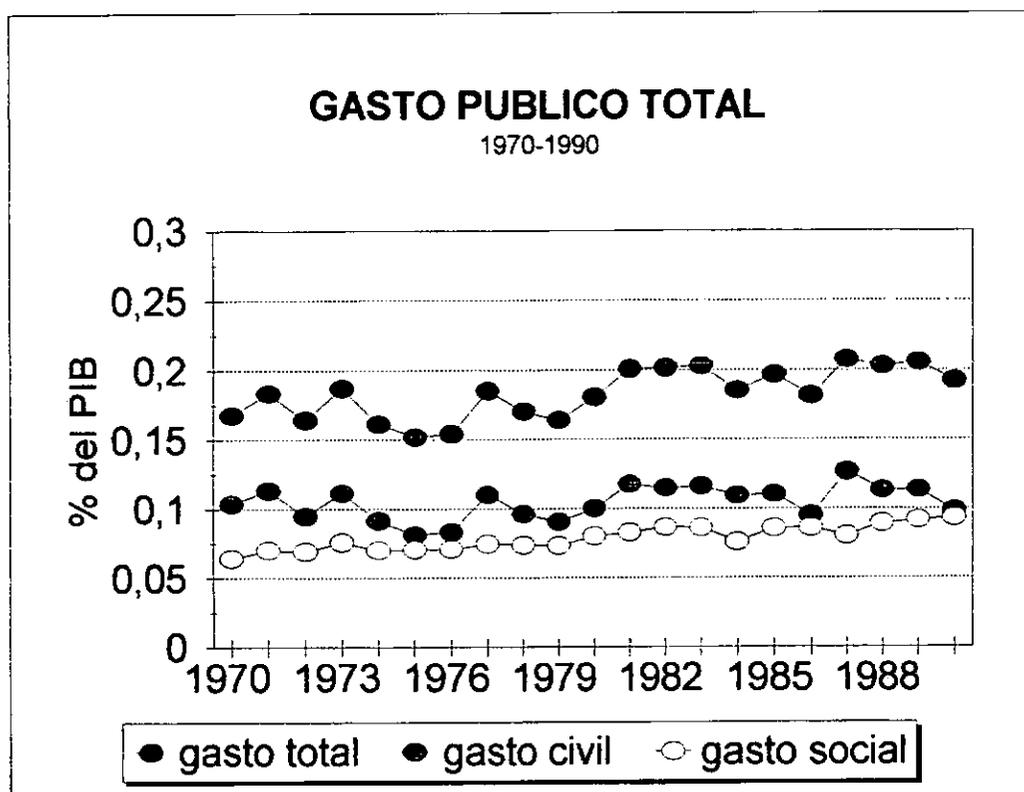


GRAFICO 6



CUADRO 1. COMPARACION DE LAS REFORMAS TRIBUTARIAS COLOMBIANAS

REFORMA	OBJETIVOS	NIVEL DE LA REFORMA		MECANISMOS UTILIZADOS	MODIFICACIONES		
		ADMN.	POLYICA		RENTA	IVA	OTROS*
REFORMA DE 1983 (Leyes 9a y 14 de 1983)	<p>a) Sustituir los ingresos de la Cuenta especial de cambios por Ingresos tributarios</p> <p>b) Reactivar la economía, en particular fomentando la inversión, el ahorro y la capitalización de las empresas</p> <p>c) Introducir mayor flexibilidad a los tributos regionales</p>	No expresamente	Si	<p>a) Con el objeto de aumentar los recaudos tributarios, la reforma se concentró re-estructurar la base, incluyendo nuevos contribuyentes y eliminando otros, de tal forma que se simplificara el cobro de los tributos</p>	<p>BASE:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Se redujo el número de personas obligadas a declarar - Se extendió la renta presuntiva hasta el comercio y los Intermediarios financieros <p>TASAS:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Se redujeron las tarifas para personas naturales y sociedades limitadas - Se eliminó la doble tributación para sociedades anónimas 	<p>BASE:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Se extendió su cubrimiento a las actividades de distribución hasta el comercio y detal - Se Incluyeron nuevos bienes y servicios 	<ul style="list-style-type: none"> - Se exoneró el IVA a la exportación de productos procesados, venta de bienes de capital elaborados en el país. - Se estableció el Registro Nacional de Comercio Exterior, como mecanismo de control. - Se trasladan los ingresos de la CEC, directamente al fisco nacional. - Los departamentos y municipios ganaron autonomía en el manejo de sus ingresos tributarios
REFORMA DE 1984 (Ley 75 de 1984)	<p>a) Devolver la equidad y neutralidad del impuesto de renta</p> <p>b) Fortalecer la administración tributaria</p> <p>c) adecuar la estructura tributaria a la movilidad internacional de capitales</p>	Si	Si	<p>a) Para el logro del primer objetivo se adecuaron las tarifas a la real capacidad de pago de los contribuyentes. Las reformas anteriores al querer aumentar los recaudos forzaron un alza desmedida de las tarifas, provocando evasión y endeudamiento de las empresas</p> <p>b) Para el logro del segundo objetivo se eliminaron todas aquellas cargas que no presentaban una contribución efectiva al recaudo y por el contrario introducían ineficiencias en la Administración de Impuestos. Se reorganizó la administración de Aduanas y de Impuestos</p>	<p>BASE:</p> <ul style="list-style-type: none"> - 80% de los asalariados dejó de pagar retención en la fuente. <p>TASA:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Se redujeron las tarifas para personas naturales - Se unificó la tarifa para todo tipo de sociedades tanto nacionales como extranjeras - Se igualaron todas las alternativas de financiación de las empresas 		<ul style="list-style-type: none"> - Se trasladó la función de recaudo y recepción de las declaraciones a la red bancaria - Se incrementó el control sobre los grandes contribuyentes
REFORMA DE 1990 (Ley 49 de 1990) y Ley Marco de Comercio Exterior	<p>a) Aumentar el ahorro de la economía y fomentar el desarrollo del mercado de capitales.</p> <p>b) Inducir la repatriación de capitales en el exterior.</p>	Si	Si	<p>a) Ampliación de la tributación mediante amnistías y modificaciones administrativas orientadas a simplificar la administración y el cobro de los recaudos</p> <p>b) Con el fin de fortalecer el mercado de capitales se otorgaron incentivos tributarios para dichas actividades</p>	<p>BASE:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Se redujo el número de contribuyentes obligados a declarar renta - Se desgravó la utilidad obtenida en la enajenación de acciones a través de bolsa - Se excluyó a los fondos de inversión, fondos comunes y de valores, de la contribución del de renta. <p>TASA:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Se redujo el impuesto de acaeramiento - Se redujeron las de tarifas de renta y remesas para la inversión extranjera 	<p>BASE:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Se aumentó la base al eliminar ciertas exenciones <p>TASA:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Se aumentó la tarifa general de 10% a 12% 	<p>BASE:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Se liberaron 861 posiciones arancelarias con lo cual, el universo arancelario en licencia previa pasó de 60% a 46% <p>TASAS:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Se estableció reducir progresivamente la sobretasa que se cobra sobre el valor CIF de todas las importaciones, de 16% a 8% - Se estableció una reducción gradual del arancel promedio (sin sobretasa) de 16.5% a 7% - Se creó la superintendencia de Impuestos Nacionales y se decretaron facultades para modificar la Dirección General de Aduanas
REFORMA DE 1992 (Ley 6 de 1992)	<p>a) Asegurar el equilibrio de las finanzas públicas en el mediano y largo plazo</p> <p>b) Sustituir los Ingresos tributarios externos por ingresos de carácter interno</p> <p>c) Asegurar en el corto plazo que el manejo fiscal contribuyese al equilibrio macroeconómico.</p>	Si	Si	<p>a) Con el objetivo de aumentar los recaudos, la reforma se concentró en la simplificación de la estructura tributaria. Se disminuyó la dispersión en las tarifas y se amplió la base para casi todos los impuestos</p> <p>b) Se reforzó el control sobre la evasión tributaria y la corrupción administrativa</p>	<p>BASE:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Se aumentaron la base al incluir a las empresas comerciales e industriales del Estado como declarantes, al igual que las sociedades de economía mixta, fondos públicos, cooperativas financieras y TELECOM - Desapareció el impuesto complementario de patrimonio para todos los contribuyentes - Los fondos de capital extranjero pasan a la categoría de no declarantes <p>TASA:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Se disminuyeron aún más los impuestos de remesas y rentas para las sociedades extranjeras 	<p>BASE:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Se Incluyeron nuevos servicios tanto en la base del IVA como del impuesto de timbre - Se excluyeron nuevos bienes de la canasta familiar y toda la maquinaria agrícola no producida en el país <p>TASA:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Se estableció como tarifa general para la venta de bienes y servicios el 12%, el cual aumentará paulatinamente hasta 14% por término de 5 años a partir de 1993 	<ul style="list-style-type: none"> - Se desmontaron casi en su totalidad las restricciones arancelarias y pararancelarias. Se mantuvieron algunas extensiones temporales a productos agrícolas. - Se modifican las normas de procedimiento administrativo, haciendo énfasis en el estatuto anti-evasión - Se reformó la administración aduanera, otorgándosele más control y decisión en los asuntos de su competencia

* Algunas de las reformas el comercio exterior no están contempladas dentro de la ley sino que fueron establecidas por leyes o decretos posteriores. Sin embargo han sido incluidas aquí por la importancia tributaria de las mismas, y por enmarcarse dentro de la orientación general en las reformas.

CUADRO No. 2A VARIABLES EXPLICATIVAS DE LA VARIACION EN LOS RECAUDOS TRIBUTARIOS 1981-1991
(contribución al cambio total)

	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992
FACTORES DE POLITICA	0,307	-0,290	-0,582	0,710	0,643	-0,137	3,237	-0,234	-0,503	-1,027	2,058	0,458
tasas impositivas:												
impuesto a la renta	0,139	-0,441	-0,495	-0,041	0,051	0,082	0,528	2,431	-0,361	-0,079	2,810	0,213
IVA	0,072	0,070	-0,151	0,453	-0,445	0,359	0,199	0,989	-0,159	-0,131	0,311	0,709
importaciones	0,038	-0,014	-0,019	-0,024	0,429	0,174	0,176	-0,077	-0,347	-0,691	-0,456	-0,484
advalorem al café	-0,606	0,646	-0,115	0,328	-0,076	-0,069	1,670	-4,130	-0,299	-0,729	0,035	-0,235
advalorem a la gasolina	0,550	-0,308	0,040	-0,132	-0,117	-0,265	0,574	0,206	0,141	0,107	-0,132	0,110
industria y comercio	0,055	-0,094	0,015	0,024	0,005	-0,012	0,079	0,127	0,052	-0,016	-0,003	-0,001
impuesto a los vicios	-0,040	-0,067	0,119	-0,029	-0,068	0,022	0,080	-0,204	-0,132	0,111	0,055	-0,000
otros	0,098	-0,081	0,024	0,129	0,863	-0,427	-0,071	0,425	0,602	0,401	-0,562	0,148
FACTORES INTERNOS	-0,557	-0,671	-0,375	0,064	0,190	0,422	0,050	-0,626	-0,196	0,092	-0,857	0,493
actividad económica interna	-0,124	-0,643	-0,175	0,016	0,033	0,197	0,437	-0,491	0,185	0,082	-0,410	0,270
coeficiente de consumo interno	-0,403	0,043	-0,023	0,124	0,146	0,194	-0,644	-0,430	-0,193	-0,134	0,019	-0,009
coeficiente de importaciones	-0,030	-0,070	-0,177	-0,086	0,011	0,031	0,257	0,296	-0,188	0,144	-0,466	0,231
SECTOR EXTERNO	-0,749	-0,039	-0,043	0,236	0,167	0,714	-2,286	-0,140	-0,301	-0,065	-0,201	0,049
tasa de cambio real	-0,103	-0,517	0,074	0,180	0,934	0,216	-0,025	-0,025	0,647	0,535	-0,042	-0,020
precios externos	-0,349	0,623	-0,123	-0,039	-0,683	0,354	-1,910	1,089	-1,093	-0,521	0,007	-0,004
aumento en exportaciones	-0,297	-0,145	0,006	0,095	-0,084	0,144	-0,352	-1,204	0,144	-0,079	-0,166	0,073
TOTAL	-1,00	-1,00	-1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	-1,00	-1,00	-1,00	1,00	1,00
Variación en los recaudos como proporción del PIB potencial	-0,014	-0,005	-0,011	0,011	0,010	0,017	0,007	-0,003	-0,004	-0,007	0,008	0,013

CUADRO 2B. VARIABLES EXPLICATIVAS DE LA VARIACION EN LOS RECAUDOS TRIBUTARIOS 1981-1991
(millones de pesos de 1975)

	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991
FACTORES DE POLITICA	2.843,6	-1.189,0	-3.329,2	4.522,3	3.641,6	-1.886,5	15.061,7	568,9	-1.857,6	-4.665,1	10.183,7
tasas impositivas											
impuesto a la renta	1.033,6	-1.130,0	-3.019,6	-256,1	307,8	879,1	2.538,0	5.145,1	-1.042,5	-372,7	15.836,1
IVA	531,7	179,2	-918,8	2.839,7	-2.660,8	3.857,0	955,0	2.093,7	-460,3	-615,5	1.753,5
importaciones	284,4	-36,7	-117,3	-152,1	2.609,3	1.877,5	845,8	-163,5	-1.002,7	-3.256,8	-2.567,3
ad-valorem al café	-3.904,0	1.209,1	-480,3	2.134,7	-706,3	-1.153,9	7.548,8	-7.678,8	-1.267,7	-3.253,5	-1.215,4
ad-valorem a la gasolina	4.058,1	-791,0	246,9	-827,0	-700,3	-2.864,4	2.747,9	436,0	408,3	502,6	-747,8
industria y comercio	409,7	-239,8	89,0	153,2	29,5	-127,5	381,4	268,8	151,1	-74,4	-17,9
impuesto a los vicios	-299,0	-172,3	727,0	-180,3	-404,9	232,2	383,7	-432,2	-381,8	519,5	311,5
otros	729,0	-207,6	144,0	810,3	5.167,2	-4.586,5	-339,0	899,8	1.738,0	1.885,7	-3.169,0
FACTORES INTERNOS	-13.268,3	1.037,3	-634,3	3.664,7	4.251,9	14.960,3	-9.613,3	1.852,6	1.542,4	2.740,1	1.687,6
actividad económica interna	1.398,7	591,0	943,7	2.016,7	2.058,9	4.191,9	4.284,1	3.357,0	3.149,0	3.184,1	3.875,3
coeficientes de consumo interno	-14.441,5	626,9	-500,9	2.184,2	2.125,9	10.432,5	-15.130,2	-2.130,1	-1.064,4	-1.119,3	438,8
coeficiente de importaciones	-225,5	-180,5	-1.077,2	-536,1	67,0	335,9	1.232,8	625,7	-542,1	675,4	-2.626,5
SECTOR EXTERNO	5.693,3	60,5	110,9	263,4	302,4	160,3	1.994,9	435,7	223,9	139,7	79,2
tasa de cambio real	-743,5	-1.324,4	451,6	1.124,4	5.581,5	2.334,8	-122,1	-53,3	1.865,8	2.497,3	-234,7
precios externos	27.063,4	771,6	-132,1	-2.599,9	-6.824,6	-10.788,2	12.453,9	1.311,2	-1.302,3	-2.135,7	-187,7
aumento en exportaciones	-20.626,6	613,3	-208,6	1.739,0	1.545,5	8.613,7	-10.336,9	-822,2	-339,5	-221,9	501,6
VARIACION TOTAL EN LOS RECAUDOS	-4.731,4	-91,2	-3.852,6	8.450,5	8.195,9	13.234,1	7.443,2	2.857,2	-91,3	-1.785,2	11.950,5

CUADRO 3

INCIDENCIA DE LOS IMPUESTOS SOBRE EL BIENESTAR
CON Y SIN DISTORSIONES

Tipo de Impuesto	CAMBIO EN EL BIENESTAR (%) DEL PIB*		
	Total	Rural	Urbano
IVA			
Sin rigideces	-0,46	0,22	-0,68
Con todas las rigideces	-3,2	-0,58	-2,44
Aranceles y Tarifas			
Sin rigideces	-1,12	-0,83	-0,29
Con todas las rigideces	-2,16	-1,86	-0,29
Impuesto de Renta y Complementarios			
Sin rigideces	-0,34	1,11	-1,45
Con todas las rigideces	-0,43	1,52	-1,95

* costo de recaudar ingresos adicionales equivalentes a 10% del consumo, con cada tipo de impuestos.

FUENTE: Lora y Herrera 1993

CUADRO 4

IMPACTO DISTRIBUTIVO DE LOS IMPUESTOS DE RENTA E IVA						
	Indice de GINI antes de impuestos	Indice de GINI después de IVA	Indice de GINI post impuestos	contribución del IVA	contribución de renta	contribución conjunta
1978	0,446					
1983						
1990	0,400	0,398	0,389	0,002	0,009	0,011
1992	0,388	0,387	0,381	0,001	0,006	0,007
diferencia (1990-1992)	-0,012	-0,011	-0,008	-0,001	-0,003	-0,004

Fuente: Encuesta de Ingresos y Gastos de los Hogares, DANE 1985.
Cálculos de los autores

CUADRO 5

IMPORTANCIA DE LAS TRANSFERENCIAS DEPARTAMENTALES Y MUNICIPALES NACIONALES CON RESPECTO A LOS INGRESOS TRIBUTARIOS Y NO TRIBUTARIOS Y DE LOS GASTOS DEL NIVEL CENTRAL											
	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990
Transferencias* Departamentales como proporci3n de sus ingresos(%)	75	80	85	92	93	92	96	92	90	101	103
Transferencias* Municipales como proporci3n de sus ingresos(%)	50	64	63	77	63	56	69	84	82	87	91
Transferencias** Deartamentales y Municipales como Propoci3n de los Gastos del Nivel Centr	57	59	66	67	71	57	51	49	53	55	53

* Incluye todos los ingresos por concepto de transferencias

** Incluye unicamente las transferencias del nivel central

FUENTE: Informe Final de la Misi3n para la Descentralizaci3n

Cuadro 6. SENSIBILIDAD DE LAS FINANZAS PUBLICAS A UNA DISMINUCION DE CINCO PUNTOS PORCENTUALES EN LA TASA ANUAL DE DEVALUCION ENTRE 1994 Y 1997 (Cambios como porcentaje del PIB)

	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Tasa de devaluación inicial	11.6%	10.7%	10.7%	9.7%	9.7%	8.7%	6.8%
Tasa de devaluación final	6.6%	5.7%	5.7%	4.7%	9.7%	8.7%	6.8%
Sector Público no Financiero							
Ingresos propios	-0.20	-0.42	-0.75	-1.10	-1.04	-1.00	-0.95
Ingresos por transferencias	-0.04	-0.10	-0.20	-0.30	-0.28	-0.25	-0.24
Gastos propios	-0.13	-0.25	-0.39	-0.53	-0.51	-0.50	-0.49
Gastos por transferencias	-0.04	-0.10	-0.20	-0.30	-0.28	-0.25	-0.24
Déficit	-0.07	-0.17	-0.36	-0.58	-0.53	-0.50	-0.46
Gobierno Central							
Ingresos propios	-0.06	-0.10	-0.14	-0.19	-0.19	-0.19	-0.19
Ingresos por transferencias	-0.01	-0.02	-0.05	-0.09	-0.08	-0.07	-0.07
Gastos propios	-0.03	-0.06	-0.08	-0.10	-0.10	-0.10	-0.09
Gastos por transferencias	-0.02	-0.04	-0.07	-0.11	-0.11	-0.11	-0.11
Déficit	-0.01	-0.02	-0.04	-0.07	-0.07	-0.06	-0.06
Gobierno Regional y Local							
Ingresos propios	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
Ingresos por transferencias	-0.04	-0.08	-0.14	-0.21	-0.19	-0.18	-0.17
Gastos propios	-0.04	-0.08	-0.14	-0.21	-0.19	-0.18	-0.17
Gastos por transferencias	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
Déficit	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
Ecopetrol							
Ingresos propios	-0.08	-0.19	-0.42	-0.70	-0.65	-0.60	-0.56
Ingresos por transferencias	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
Gastos propios	-0.04	-0.08	-0.13	-0.17	-0.18	-0.18	-0.19
Gastos por transferencias	-0.02	-0.05	-0.12	-0.19	-0.17	-0.15	-0.13
Déficit	-0.01	-0.05	-0.17	-0.33	-0.30	-0.27	-0.24
Fondo Nacional del Café							
Ingresos propios	-0.06	-0.13	-0.18	-0.22	-0.21	-0.21	-0.19
Ingresos por transferencias	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
Gastos propios	-0.01	-0.01	-0.02	-0.02	-0.02	-0.02	-0.02
Gastos por transferencias	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
Déficit	-0.06	-0.12	-0.17	-0.20	-0.19	-0.19	-0.18
Sector eléctrico							
Ingresos propios	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
Ingresos por transferencias	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
Gastos propios	-0.01	-0.02	-0.03	-0.03	-0.03	-0.02	-0.02
Gastos por transferencias	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
Déficit	0.01	0.02	0.03	0.03	0.03	0.02	0.02
Déficit consolidado (como porcentaje del PIB)^a							
Proyección básica ^b	-1.20	-3.10	-1.90	-1.40	-0.90	-1.10	-1.40
Con menor deval. y menor gasto en regiones	-1.27	-3.27	-2.26	-1.98	-1.43	-1.60	-1.86
Con menor deval. e igual gasto en regiones	-1.30	-3.35	-2.40	-2.19	-1.63	-1.78	-2.03

^a Se refiere al consolidado de los entes incluidos arriba.

^b Proyección del Banco de la República, publicada en El Tiempo.

Fuente: Cálculos de Fedesarrollo.

Cuadro 7. SENSIBILIDAD DE LAS FINANZAS PUBLICAS A UNA DISMINUCION PERMANENTE DE CINCO PUNTOS PORCENTUALES EN LA TASA ANUAL DE CRECIMIENTO DE LAS IMPORTACIONES (Cambios como porcentaje del PIB)

	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Tasa de crecimiento inicial	22.0%	8.4%	8.4%	8.4%	8.4%	8.4%	8.4%
Tasa de crecimiento final	17.0%	3.4%	3.4%	3.4%	3.4%	3.4%	3.4%
Sector Público no Financiero							
Ingresos propios	-0.11	-0.23	-0.34	-0.44	-0.55	-0.66	-0.75
Ingresos por transferencias	-0.04	-0.08	-0.12	-0.16	-0.21	-0.26	-0.30
Gastos propios	-0.04	-0.08	-0.12	-0.16	-0.21	-0.26	-0.30
Gastos por transferencias	-0.04	-0.08	-0.12	-0.16	-0.21	-0.26	-0.30
Déficit	-0.07	-0.14	-0.21	-0.28	-0.34	-0.40	-0.45
Gobierno Central							
Ingresos propios	-0.11	-0.23	-0.34	-0.44	-0.55	-0.66	-0.75
Ingresos por transferencias	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
Gastos propios	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
Gastos por transferencias	-0.04	-0.08	-0.12	-0.16	-0.21	-0.26	-0.30
Déficit	-0.07	-0.14	-0.21	-0.28	-0.34	-0.40	-0.45
Gobierno Regional y Local							
Ingresos propios	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
Ingresos por transferencias	-0.04	-0.08	-0.12	-0.16	-0.21	-0.26	-0.30
Gastos propios	-0.04	-0.08	-0.12	-0.16	-0.21	-0.26	-0.30
Gastos por transferencias	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
Déficit	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
Deficit consolidado del sector público no financiero (como porcentaje del PIB)							
Proyeccion básica ^a	-1.20	-3.10	-1.90	-1.40	-0.90	-1.10	-1.40
Con menores importaciones y menor gasto en regiones	-1.27	-3.24	-2.11	-1.68	-1.24	-1.50	-1.85
Con menores importaciones e igual gasto en regiones	-1.31	-3.33	-2.24	-1.84	-1.45	-1.76	-2.15

^a Proyección del Banco de la República. publicada en El Tiempo.

Fuente: Cálculos de Fedesarrollo.

Cuadro 8. SENSIBILIDAD DE LAS FINANZAS PUBLICAS A UNA DISMINUCION PERMANENTE DE TRES DOLARES POR BARRIL EN EL PRECIO EXTERNO DEL PETROLEO (Cambios como porcentaje del PIB)

	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Precio inicial (US\$/barril)	16.48	16.97	17.48	18.01	18.55	19.10	19.68
Precio final (US\$/barril)	13.48	13.97	14.48	15.01	15.55	16.10	16.68
Sector Público no Financiero							
Ingresos propios	-0.30	-0.36	-0.53	-0.65	-0.59	-0.53	-0.48
Ingresos por transferencias	-0.10	-0.13	-0.20	-0.23	-0.20	-0.17	-0.15
Gastos propios	-0.20	-0.18	-0.22	-0.24	-0.22	-0.20	-0.19
Gastos por transferencias	-0.10	-0.13	-0.20	-0.23	-0.20	-0.17	-0.15
Déficit	-0.11	-0.17	-0.30	-0.41	-0.37	-0.33	-0.29
Gobierno Central							
Ingresos propios	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
Ingresos por transferencias	-0.03	-0.04	-0.07	-0.09	-0.08	-0.07	-0.06
Gastos propios	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
Gastos por transferencias	-0.01	-0.02	-0.03	-0.04	-0.04	-0.03	-0.03
Déficit	-0.02	-0.03	-0.04	-0.05	-0.05	-0.04	-0.03
Gobierno Regional y Local							
Ingresos propios	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
Ingresos por transferencias	-0.07	-0.09	-0.12	-0.14	-0.12	-0.10	-0.08
Gastos propios	-0.07	-0.09	-0.12	-0.14	-0.12	-0.10	-0.08
Gastos por transferencias	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
Déficit	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
Ecopetrol							
Ingresos propios	-0.30	-0.36	-0.53	-0.65	-0.59	-0.53	-0.48
Ingresos por transferencias	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
Gastos propios	-0.13	-0.10	-0.10	-0.10	-0.10	-0.11	-0.11
Gastos por transferencias	-0.09	-0.11	-0.17	-0.19	-0.16	-0.14	-0.12
Déficit	-0.09	-0.15	-0.26	-0.36	-0.32	-0.29	-0.25
Déficit consolidado (como porcentaje del PIB)							
Proyección básica ^a	-1.20	-3.10	-1.90	-1.40	-0.90	-1.10	-1.40
Con menor precio del petróleo y menor gasto en regiones	-1.31	-3.27	-2.20	-1.81	-1.27	-1.43	-1.69
Con menor precio del petróleo e igual gasto en regiones	-1.38	-3.36	-2.33	-1.95	-1.38	-1.52	-1.77

^a Proyección del Banco de la República. publicada en El Tiempo.

Fuente: Cálculos de Fedesarrollo.

ANEXO

DESCOMPOSICION DE LA VARIACION DE LOS IMPUESTOS.

Los recaudos tributarios TR, se definen como la tasa t multiplicados por la base B sobre la cual se cobra el impuesto. Dado que los recaudos y la base se conocen¹, la tasa observada $t=TR/B$.

Para calcular la participación de las variaciones en la tasa y en la base, en la variación total de los recaudos, se utilizó la siguiente ecuación:

$$\Delta TR = TR_2 - TR_1$$

$$\Delta TR = \Delta t * (B_1 + B_2) / 2 + \Delta B * (t_1 + t_2) / 2 \quad (1)$$

Donde ΔTR es el cambio en los recaudos tributarios, Δt y ΔB son el cambio en la tasa y en la base, respectivamente, y $(B_1 + B_2) / 2$ y $(t_1 + t_2) / 2$, el promedio de la base y la tasa, para los períodos 1 y 2.

La descomposición anterior se realizó para cada impuesto, para algunos, se descompuso la base en variables adicionales.

Impuesto a la renta:

$$\frac{TR_{\text{renta}}}{Y_p} = \frac{(PIB * \text{trenta})}{Y_p} = U * \text{trenta}$$

Impuesto al Valor Agregado:

$$\frac{TR_{\text{iva}}}{Y_p} = \frac{(PIB * \text{tiva})}{Y_p} = U * \text{tiva}$$

Impuesto a las importaciones:

$$\frac{TR_m}{Y_p} = \frac{M * t_m}{Y_p}$$

¹Para los recaudos efectivos se utilizó la publicación del DANE: "El Sector Público Colombiano 1970-1990". El valor de la base se tomo de las Cuentas Nacionales del DANE.

dado que ;

$$M = M_{75} * I_{tcn} * IP_m$$

si multiplicando por PIB/PIB y por IPP/IPP al remplazar tenemos;

$$\begin{aligned} \frac{TR_m}{Y_p} &= \frac{(M_{75} * IPP) * I_{tcn} * IP_m * t_m * PIB}{PIB * IPP * Y_p} \\ &= C_m * ITCR * IP_m * t_m * U \end{aligned}$$

Impuesto a las Exportaciones cafeteras:

$$\frac{TR_x}{Y_p} = \frac{X * t_x}{Y_p}$$

dado que ;

$$X = X_{75} * IP_c * I_{tcn}$$

multiplicando por IPP/IPP y remplazando tenemos:

$$\begin{aligned} \frac{TR_x}{Y_p} &= \frac{(X_{75} * IPP) * IP_c * I_{tcn} * t_x}{Y_p * IPP} \\ &= C_x * IP_c * ITCR * t_x \end{aligned}$$

Impuestos de industria y comercio, ad-valorem a la gasolina y ACPM, y consumo de vicios:

$$\frac{TR}{Y_p} = \frac{B * t}{Y_p}$$

Multiplicando por PIB/PIB y reemplazando tenemos:

$$\begin{aligned} \frac{TR}{Y_p} &= \frac{B * t * PIB}{PIB * Y_p} \\ &= C * t * U \end{aligned}$$

Notación.

- TR_i = Recaudos Tributarios sobre el impuesto i.
t = tasa observada.
PIB = PIB observado.
Y_p = PIB potencial.
U = Nivel de actividad económica (PIB/Y_p).
M = Importaciones a pesos corrientes.
M₇₅ = Importaciones en pesos constantes de 1975.
I_{tcn} = Índice de tasa de cambio nominal.
I_{Pm} = Índice de precios de las importaciones.
I_{PP} = Índice de precios implícitos del PIB.
X = Exportaciones de café en pesos corrientes.
X₇₅ = Exportaciones de café en pesos constantes de 1975.
I_{Pc} = Índice de precios de las exportaciones de café.
I_{TCR} = Índice de tasa de cambio real.
C_i = Coeficiente de consumo del bien i, esto es consumo del bien i como proporción del PIB.

BIBLIOGRAFIA.

Alarcón, Luis Fernando (1991), "La Reforma Constitucional y el Presupuesto Nacional". Economía Colombiana, No. 234, abril 1991.

Contraloría General de la República (1989), "Nuevo Estatuto Presupuestal". Economía Colombiana; No. 219-220 julio-agosto 1989.

Ehmad, Ehtisham y Nicholas Stern (1991,) "The Theory and Practice of Tax Reform in Developing Countries". Cambridge University Press.

González, Ivan y Diva Botero (1992), "Apagando Incendios con los Pobres". Economía Colombiana, No. 239, mayo-junio 1992.

Lora, Eduardo (editor) (1991), "Apertura y Modernización. Las Reformas de los Noventa". Tercer Mundo Editores, FEDESARROLLO.

Lora, Eduardo y Ana María Herrera (1993), "Tax Incidence in Colombia: a General Equilibrium Analysis". Seminario sobre reformas tributarias en países en desarrollo, Borrador para Comentarios, agosto 1993.

Misión para la Descentralización (1992), "Colombia: Descentralización y Federalismo Fiscal". Presidencia de la República, Departamento Nacional de Planeación.

Misión de Finanzas Intergubernamentales (1981), " Finanzas Intergubernamentales en Colombia". Departamento Nacional de Planeación.

Ocampo, José Antonio y Guillermo Perry (1983), "La Reforma Fiscal, 1982-1983" Coyuntura Económica, No. 1, marzo 1983.

Perry, Guillermo y Mauricio Cárdenas (1986); "Diez Años de Reformas Tributarias en Colombia". Centro de Investigaciones para el Desarrollo, FEDESARROLLO.

Perry, Guillermo y Ana María Herrera(1993), " Tax Reform, Stabilization and Structural Adjustment in Colombia"; MIMEO FEDESARROLLO.

Perry, Guillermo y Ana María Herrera (1993); "Finanzas Públicas, Estabilización y Reforma Estructural en América Latina". Trabajo para Discusión, BID.

Rodríguez, Jorge Armando y Henry Cadena(1993), "Es Colombia una Nación de Evasores Tributarios? Evidencia sobre el IVA Interno". MIMEO, Dirección de Impuestos Nacionales.

Sánchez, Fabio (1991), "Cálculo del PIB Potencial en Colombia. Una nota Metodológica". Coyuntura Económica, Vol. 21, No.4, 1991.

Sánchez, Fabio y Eduardo Lora (1993), "Ahorro, Inversión y Crecimiento en Colombia". Pontificia Universidad Católica de Rio, BID.

Sarmiento, Eduardo (1992), "La Política Fiscal en Colombia"; Cambio Estructural y Crecimiento. Tercer Mundo Editores, FEDESARROLLO.

Shah, Anwar y John Whalley (1991), "Tax Incidence Analysis of Developing Countries". The World Bank Economic Review, No.3, September 1991.

Torres, Cecilia (1993), "La Pérdida de Recaudo en el Impuesto sobre la Renta. Aplicación para Colombia: 1978-1992" Tesis de Maestría, Pontificia Universidad Javeriana.

Valderrama, María Teresa; "Impacto de la Reforma Tributaria de 1986 sobre la Estructura Patrimonial de las Empresas". Ensayos de Política Económica, No. 19, junio 1991.