

REFORMAS TRIBUTARIAS EN COLOMBIA

**Ricardo Carciofi
Oscar Centrángolo
Guillermo Barris**

Proyecto Regional de Reformas de Política Pública
CEPAL / Gobierno de los Países Bajos



NACIONES UNIDAS
COMISION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA Y EL CARIBE
Santiago de Chile, 1993

LC/L.769
Agosto de 1993

Este trabajo fue preparado por los señores Ricardo Carciofi, Oscar Centrángolo y Guillermo Barris, Consultores del Proyecto Regional sobre Reformas de Política para Aumentar la Efectividad del Estado en América Latina y el Caribe (HOL/90/S45).

Las opiniones expresadas en este documento, que no ha sido sometido a revisión editorial, son de la exclusiva responsabilidad de los autores y pueden no coincidir con las de la Organización.

INDICE

	<i>Pág.</i>
PREFACIO	5
I. LA ECONOMIA COLOMBIANA EN LOS OCHENTA	7
1. Introducción	7
2. Años de abundancia: 1976-1979	8
3. La crisis: 1980-1983	9
4. Ajuste y recuperación 1984-1989	11
II. SECTOR PUBLICO	15
1. Su composición	15
2. Políticas del Sector Público	17
3. Algunas características del sistema tributario	19
III. REFORMAS TRIBUTARIAS	23
1. Introducción	23
2. Reforma de 1975	24
3. Reforma de 1982 y 1983	25
4. Reforma de 1986	27
5. Ajuste por inflación	30
Notas	31
BIBLIOGRAFIA	35
CUADROS ESTADISTICOS	37

PREFACIO

El Proyecto Regional sobre Reformas de Política para Aumentar la Efectividad del Estado en América Latina y el Caribe (HOL/90/S45), que ejecuta la CEPAL con la cooperación del Gobierno de los Países Bajos, tiene por objetivo identificar reformas que habiliten a los Estados de la región poner en práctica políticas eficaces para perseguir metas conjuntas de estabilidad macroeconómica, transformación productiva orientada al crecimiento sostenido, y equidad social.

Con ese objeto, el Proyecto se ha propuesto analizar procesos efectivos de reforma de las políticas públicas, en una visión articulada de la reforma del aparato del Estado y de sus relaciones con los grupos de interés y los actores sociales, en el contexto de los desafíos que enfrentan los países de la región en la presente fase de su desarrollo y de las modalidades de funcionamiento que van adquiriendo sus economías.

Para ello, se llevan a cabo análisis de procesos de reforma en diferentes áreas de política pública en un conjunto de países de la región en los que se han emprendido tales procesos. Las áreas seleccionadas corresponden a: reformas tributarias, privatización de empresas públicas, reformas del régimen comercial, reformas laborales y reformas en áreas de política social. Los países seleccionados son: Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Chile y México.

A su vez, se realizan análisis comparativos —entre países— de las reformas realizadas en cada área instrumental seleccionada, con el objeto de extraer lecciones referidas a cada área, derivadas de diferentes contextos nacionales.

Finalmente, se pretende integrar los análisis de procesos de reforma en cada país en una visión multidimensional del proceso de reforma del Estado que está teniendo lugar en cada uno de ellos, derivando conclusiones sobre los condicionantes y posibilidades de las estrategias de reforma del Estado en América Latina y el Caribe.

I. LA ECONOMIA COLOMBIANA EN LOS OCHENTA

1. Introducción

En las últimas décadas, la economía colombiana estuvo expuesta a fluctuaciones en el sector externo que influyeron en la determinación de sus ciclos económicos y, al mismo tiempo, en el manejo de la política económica. La cambiante política coyuntural se dirigió a enfrentar situaciones de relativa abundancia y escasez de divisas relacionadas con la evolución del precio internacional del café y de otros productos primarios, con el mayor o menor acceso al crédito externo y con la importancia relativa de los narcodólares. Durante la década del setenta y parte de la del ochenta, Colombia adoptó, para contrarrestar los efectos que sobre su nivel de actividad interna hubiera tenido un sector externo oscilante, una política fiscal anticíclica.

Colombia se ha caracterizado por tener una economía relativamente cerrada; las importaciones han representado entre 13 y 16 puntos del PBI desde 1950 en adelante. Por otro lado, el total de exportaciones de bienes y servicios ha dependido en forma considerable de las exportaciones de café, las cuales hasta 1986, inclusive, significaban alrededor del 50% de las exportaciones de bienes. En las dos últimas décadas se han realizado esfuerzos, con avances y retrocesos, con el fin de diversificar las exportaciones. A partir de 1987 estos esfuerzos han empezado a dar resultados concretos: aumentaron las exportaciones manufactureras no tradicionales y las agropecuarias, así como las de hidrocarburos y de carbón, estas últimas debido al incremento en su producción. Durante 1989, el total de exportaciones de bienes fue de 5 978 millones de dólares, el más alto de la década, y la participación del café en aquel total descendió al 25%.

A partir de estos datos es fácil comprender que, dado el bajo grado de apertura de la economía colombiana y la importancia que históricamente tuvo el café en el total de las exportaciones, un cambio brusco en el precio internacional del café modificara significativamente la posibilidad de entrada de divisas.¹ A este hecho se le suma otro factor exógeno, la producción y tráfico ilegal de estupefacientes, que ha generado un fuerte movimiento de divisas. Todo esto explica el motivo por el cual la política económica estuvo orientada, en gran parte, a intentar aislar a la economía interna de esta no manejable mayor o menor cantidad relativa de divisas.

La economía colombiana ha mantenido tasas de crecimiento económico positivas desde que existen registros estadísticos.² En la segunda mitad de la década de los setenta, junto con una fuerte flujo positivo de divisas, su economía creció a una tasa promedio del 5.5% anual. Durante 1981 y 1983, años en los que se produce una crisis motivada en gran parte por problemas en el sector externo, la economía crece a sus tasas más bajas, 1.6% promedio. A partir de 1984 y como respuesta favorable a una recomposición interna y externa de la economía, el producto vuelve a crecer a tasas superiores al 3% anual (ver cuadro 1).

Teniendo en cuenta estas características, los años en análisis, los ochenta, pueden dividirse —siguiendo el informe de Jorge O. Sardi³ en dos etapas bien definidas: 1980-1983, en la que se desató una crisis económica, y 1984-1989, de ajuste y recuperación. Pero, para una mejor comprensión de los motivos de la mencionada crisis, es conveniente hacer un breve repaso de lo sucedido en los años inmediatamente anteriores.

2. Años de abundancia: 1976-1979

En este período la economía colombiana creció una tasa promedio del 5.5% anual y, a su vez, la tasa de inflación se fue acelerando para llegar al 29.8% en 1979.⁴

La principal característica de estos años fue el considerable aumento en los ingresos de divisas. El mismo se sustentaba en:

- i) los altos precios internacionales del café y el aumento de la producción interna, esto último debido a una política cafetera expansiva;
- ii) el boom petrolero de los países vecinos, que estimuló las exportaciones no tradicionales colombianas a estos países;
- iii) el auge de las exportaciones ilegales (narcotráfico) y
- iv) a partir de 1979 el mayor acceso al crédito externo, tanto el sector público como el privado.

El fuerte y transitorio incremento en el ingreso de divisas en la economía colombiana, producido por factores exógenos al sistema, alteró los precios relativos y el nivel y composición de gasto público y privado. Como consecuencia de estos cambios, las importaciones crecieron fuertemente y su monto se elevó de 2 760 millones de dólares en 1977 a 5 400 millones en 1980.

Durante este período la política fiscal fue claramente anticíclica, el déficit del sector público no financiero (SPNF)⁵ se mantuvo en un nivel bajo -0.96% del PBI en 1979- y a través de la actividad reguladora del Fondo Nacional del Café se amortiguó parcialmente el impacto interno de las bruscas alzas en el precio internacional de este producto.

Para contrarrestar las presiones monetarias ocasionadas por el incremento de reservas, se utilizaron varios instrumentos de política económica, entre los que se destacó la revaluación real del peso. Entre 1976 y 1979, el peso se revaluó 25 puntos aproximadamente y el país redujo sus niveles de endeudamiento externo. La deuda pasó a representar 28.7% del PBI en 1975 a 23.3% en 1978.⁶

Otros instrumentos de contracción monetaria fueron el incremento de los encajes al sistema financiero y las operaciones de mercado abierto del Banco de la República.

3. La crisis: 1980-1983

En 1980 se inicia la baja en los precios internacionales del café, pero sus efectos negativos sobre la economía colombiana fueron amortiguados por el sistema existente de regulación del mercado cafetero. Asimismo, el "boom" petrolero de los países vecinos, que se extendió hasta 1982, y un amplio acceso al crédito externo permitieron mantener niveles altos de gasto público y privado, sin poner en peligro las reservas internacionales.

En el transcurso de 1982-1983 la situación económica se agravó con el estallido de la crisis del sector financiero y con la quiebra de varias de las empresas más representativas del sector industrial. Las principales causas que llevaron a esta situación fueron la alta proporción deuda-patrimonio de la mayoría de las corporaciones, estimulada por la expansión del crédito bancario durante el boom del café en el período 1975-1980 y cuyo resultado fueron préstamos vencidos e irrecuperables, la rápida acumulación de deuda externa por parte del sector privado, que ocurrió durante 1979-1980, y la alta tasa de interés tanto interna como externa. A esto se sumó la estrecha base de capital y alto grado de concentración en las carteras de préstamos de la mayoría de los intermediarios financieros, junto a una laxa supervisión ejercida por la superintendencia de bancos, la que permitió que no se cumplieran diversas relaciones técnicas.⁷ Además, en 1982 y comienzos de 1983 se cerraron las fronteras de los países vecinos y estalló la crisis de la deuda externa latinoamericana. El crecimiento del PBI descendió a su punto más bajo, 1.0% en 1982 y 1.9% en 1983. A su vez, la tasa de inflación se mantuvo en niveles relativamente altos entre 1980 y 1982 —fue 26.5% en 1980 y 1981 y 23.9% en 1982— y luego descendió en 1983 al 16.7%.

La disminución en el ritmo de producción no se reflejó, al inicio de la crisis, en toda su magnitud. Las normas legales que prohíben la suspensión inmediata de los trabajadores disminuyeron los efectos del fenómeno en un comienzo. Pero, durante 1983, los mecanismos de despido se agilizaron y la tasa de desocupación se elevó de 9.0 a 12.7% en el transcurso de ese año.⁸

En este marco de crisis externa el gobierno siguió una política con dos propósitos: el de reactivar la economía⁹ y el de frenar el deterioro del sector externo. Las medidas instrumentadas consistieron en fijar el rito de devaluación por encima de la inflación, aumentar la inversión pública, elevar los subsidios a las exportaciones e imponer, por diferentes medios, amplias restricciones a las importaciones.

A su vez, el Banco de la República, para evitar los efectos monetarios del desajuste fiscal, instrumentó una serie de medidas que provocaron una fuerte restricción del crédito y una elevación de las tasas de interés, lo que afectó a toda la industria. Así, las consecuencias que trajo aparejado el incremento del déficit fiscal se sumaron, como un factor recesivo más, al estancamiento de las exportaciones y al aumento de las importaciones.

A pesar de estos ajustes no se logró frenar la corriente especuladora contra el peso. Según el informe de la CEPAL, esto se producía debido a que "la alta rentabilidad de las operaciones externas llevó al desplazamiento de los ahorros personales y de la liquidez interna hacia las colocaciones en el exterior y el pago de la deuda externa. Se entró así en un proceso en que la expansión del crédito al sector privado era neutralizada por la caída de las reservas internacionales, lo cual, a su vez, ampliaba el monto del déficit fiscal que habría sido necesario para contrarrestar el efecto restrictivo de dicha caída sobre la demanda agregada. La disminución de las reservas y el incremento en el déficit fiscal excedían los límites de lo conveniente".¹⁰

Por otra parte, la elevación del tipo de cambio real y la ampliación de los subsidios a las exportaciones no lograron neutralizar los efectos de la contracción de los mercados externos originada por la recesión mundial y en las medidas adoptadas para remediarla.

La política de restringir las importaciones dio mejores resultados. Las medidas tomadas en este campo permitieron revertir la tendencia a un crecimiento rápido en las importaciones, que se venía registrando en los años anteriores, y recuperar parte del mercado interno para la industria local. La producción de bienes de consumo y de materias primas, que habían sido las más afectadas por las importaciones, comenzaron a expandirse a partir del segundo semestre de 1983, modificando la tendencia decreciente de la actividad industrial.

En 1983, en un intento por mejorar las cuentas fiscales, el gobierno introdujo una reforma tributaria para modificar la tendencia al incremento del déficit fiscal —en 1982 y 1983 el déficit del SPNF fue de 6.0% y 7.6 del PBI respectivamente—. Con dicha reforma se logró incrementar los recursos por el lado de la tributación interna, pero este aumento sólo compensó la caída en la tributación del sector externo (impuestos de Aduanas, café y ventas de Aduanas).

Para tener un análisis acabado del estado de la economía en este período, al deterioro en el frente fiscal se le debe agregar otro más agudo de la balanza de pagos. La sobrevaluación del peso no solamente había estimulado la inversión intensiva en importaciones en el sector privado sino también en el sector público, por lo que a pesar de que las exportaciones estaban disminuyendo desde 1980, las importaciones siguieron aumentando.¹¹ La sobrevaluación de la moneda había frustrado el esfuerzo por diversificar exportaciones realizado en los años 1967-1975.

En estos años se revierte el resultado positivo de la cuenta corriente de la balanza de pagos. De esta forma, se pasa de una situación de superávit en la segunda mitad de los años setenta a un déficit de 10.3% del PBI en 1983.

En este período, el nivel de endeudamiento externo se incrementó considerablemente. El desequilibrio fiscal y de la balanza de pagos fueron cubiertos con crédito externo. La deuda externa pasó a representar el 44% del PBI en 1983, en tanto que el servicio de la deuda externa como porcentaje de las exportaciones de bienes y servicios llegó al 38%.¹²

Con respecto a las reservas internacionales, Colombia sufrió una significativa pérdida durante estos años. Las reservas descendieron de 5 200 millones de dólares a 3 190 millones de dólares entre 1980 y 1983.¹³

4. Ajuste y recuperación 1984-1989

En 1984 se inicia una etapa de ajuste en la economía colombiana. Por el lado del sector externo, el ajuste se realizó mediante el uso de una variedad de instrumentos. Entre ello se pueden resaltar:

- i) durante 1984 se redujo al mínimo el presupuesto para importaciones del sector público;
- ii) se mantuvieron los subsidios a las exportaciones y se le garantizaron a los exportadores el acceso a las divisas requeridas para sus importaciones;
- iii) se encarecieron en forma prohibitiva el uso de licencias viejas de importación y fue acortado el tiempo para su pago;
- iv) por último y más importante, se aceleró la devaluación del peso a partir del cuarto trimestre de 1984 y, particularmente, en el transcurso de 1985. La tasa de cambio real quedó en un nivel superior al más alto contabilizado antes del período 1976-1979.

El mantenimiento en las restricciones a las importaciones y el fomento a las exportaciones, posibilitaron que en 1984 continuara el

crecimiento industrial en las actividades que con mayor facilidad sustituían a las importaciones y en las orientadas al sector externo.

Estas políticas dieron como resultado que el crecimiento del producto se acelerara durante 1984, siendo la tasa de crecimiento de este año de 3.8%. La tasa de inflación -18.3%- fue algo superior a la de 1983.

Por otro lado, la drástica caída de las importaciones (21% entre 1982 y 1984) y el repunte de las exportaciones contribuyeron, además, a modificar el panorama externo. Asimismo, la evolución de la tasa de cambio ayudó a detener la salida de capitales especulativos y la adopción de una política convenida con el Fondo Monetario Internacional,¹⁴ a principios de 1985, facilitó el acceso del país a los mercados financieros internacionales.

Las políticas fiscal y monetaria fueron parte del ajuste. "Para 1985 se establecieron metas muy restringidas de crédito neto del Banco de la República a la Nación, compatible con un manejo monetario que preveía apenas una leve disminución en las reservas internacionales".¹⁵ Esta restricción en el crédito tenía como contrapartida una fuerte baja en el déficit fiscal, la cual se logró mediante la instrumentación de una serie de medidas que permitieron bajar el gasto y aumentar los ingresos,¹⁶ posibilitando una reducción del déficit del SPNF al 4% del PBI en 1985.

Estas medidas repercutieron en forma significativa sobre el proceso de reactivación que se había iniciado en 1984. La contracción de la demanda provocada por el programa de ajuste se manifestó en una progresiva pérdida de dinamismo de las distintas ramas de la industria manufacturera que, en casi todos los casos, registraron en 1985 un crecimiento menor al de años anteriores.

La política anticíclica del gobierno fue objeto de críticas ya que habría respondido a cuestiones coyunturales sin tener en cuenta el más largo plazo. "La debilidad de la política fiscal aplicada en los últimos cuatro años residió en la falta de programación. No había razón válida para estimular el incremento del déficit fiscal en 1982 y 1984, para luego reducirlo súbitamente en 1985. Además, la urgencia para corregir rápidamente el déficit fiscal impidió utilizar los mecanismos más adecuados. Los instrumentos empleados para elevar los ingresos significaron un aumento de los recaudos a cambio de una menor progresividad fiscal(...) La política de gasto público no fue muy diferente. Su reducción no fue el resultado de un proceso encaminado a contraer las actividades menos prioritarias. Por el contrario, fue el producto del deterioro del salario real de los servidores públicos y de una acción generalizada para posponer los gastos y los pagos. Este esquema no tiene características que permitan que la reducción del gasto perdure por mucho tiempo y más bien genera presiones para que en los períodos siguientes se recuperen las pérdidas sufridas".¹⁷

Durante 1986-1987, Colombia recuperó la senda del crecimiento del PBI, a una tasa superior al 5% anual. La tasa de desempleo se redujo del 14% al 10% y la tasa de inflación se incrementó un poco —se mantuvo en un nivel entre el 20% y 25% anual—. Otro aspecto positivo fue que las exportaciones no tradicionales volvieron a crecer, principalmente las de petróleo (que superó los 1 300 millones de dólares en 1987), carbón y manufacturas.

Además, las exportaciones se vieron favorecidas durante 1986 por el fuerte incremento en el precio del café. Esta situación se revirtió en 1987, donde el precio del café se redujo a uno de los niveles más bajos de los diez años anteriores.

Desde el punto de vista de las cuentas públicas, los años 1986-1987 mostraron buenos resultados. El déficit del SPNF fue prácticamente nulo en 1986 y levemente inferior al 2% en 1987. Por el lado de los ingresos, en 1986 se destacaron los excedentes del fondo del café y en 1987 los mayores ingresos del impuesto a la renta, derivados de la reforma tributaria de fines de 1986, y el incremento de los ingresos no tributarios originados, fundamentalmente, en las regalías y transferencias petroleras.

Las políticas monetaria y fiscal contribuyeron a contrarrestar las oscilaciones del sector externo. En 1986 ambas se orientaron a separar la economía interna del auge cafetalero, restringiendo el efecto originado por la abundante afluencia de divisas. En 1987 la estrategia fue la contraria, ya que se utilizó el fondo compensatorio del café para remunerar el producto con un precio que atenuó la caída en el mercado mundial.

El fuerte e inesperado aumento en el precio internacional del café, así como su brusca caída posterior, se hicieron sentir en las cuentas del sector externo. Se pasó de una cuenta corriente positiva en 1986 —480 millones de dólares— a una negativa en 1987 —13 millones de dólares, motivada, además, por el incremento de las importaciones. El nivel de reservas se mantuvo bastante estable durante estos dos años.

En los años 1988-1989 se desaceleró el crecimiento, presentándose además un leve deterioro de la posición fiscal, acompañada de un aumento de la inflación.¹⁸ Al mismo tiempo, se daba una importante caída en los precios internacionales del café. Ante esta situación el gobierno emprendió un mini ajuste "...consistente en una reducción de la inversión pública ya programada, una disminución en términos reales de 4% en los sueldos de los empleados públicos, un aumento en términos reales de 8% en el precio de la gasolina y, de gran importancia, una ganancia de cuatro puntos en la paridad real del peso".¹⁹

Las mencionadas medidas se tuvieron que tomar en medio de un cruento enfrentamiento entre el gobierno y los grupos que controlaban

el tráfico de estupefacientes. Además, el gobierno debió enfrentar las acciones terroristas de grupos subversivos sobre oleoductos e instalaciones fabriles y públicas. Estos enfrentamientos obligaron a las autoridades a un mayor gasto en la adquisición de los medios necesarios para reprimirlos. Asimismo, la creciente violencia de narcotraficantes y grupos ilegales incidió en la pérdida de fuerza de la demanda interna, la que se perjudicó principalmente por el debilitamiento de la inversión fija y el descenso en el turismo.

A pesar de esta situación el déficit del SPNF se mantuvo estable —en torno a los 2 puntos del PBI— durante 1988 y 1989. Si bien, como se mencionó, fue necesario incrementar ciertos gastos al mismo tiempo pudieron aumentarse los ingresos, tanto los tributarios como los provenientes de transferencias del sector descentralizado.

En esta situación, el incremento de las exportaciones actuó como el principal elemento reactivante de la economía. También, se vio robustecido el proceso de diversificación de las mismas, principalmente hacia los combustibles y minerales. En este rumbo se inscribió la política orientada a mantener un tipo de cambio alto, que incentivó las exportaciones manufactureras no tradicionales.

La política seguida respecto al tipo de cambio, permitió en 1989 obtener un saldo comercial superior a los 500 millones de dólares —prácticamente el doble de 1988—. Esto posibilitó reducir el saldo negativo de la cuenta corriente, pese a la creciente carga —superior al 25% de las exportaciones de bienes y servicios— que implica el cumplimiento del servicio de la deuda externa.²⁰

II. SECTOR PUBLICO

1. Su composición

El sector público colombiano está conformado por el gobierno central, el subsector descentralizado y los gobiernos regionales y locales.

El gobierno central comprende los ministerios, el Congreso Nacional, la Contraloría de la República, los Departamentos Administrativos, la Policía Nacional y la Registraduría Nacional del Estado Civil. Entre los años 1980 y 1988 el gasto se ubicó en un nivel promedio de 11.44% del PBI, siendo 1980 el año de menor gasto, 10.77% del PBI, y 1984 el año de mayor gasto, 12.30% del PBI.

Los ingresos corrientes del gobierno central están compuestos principalmente por recursos tributarios, cuya evolución dependió del nivel del comercio con el exterior y de las características de las distintas reformas tributarias que se realizaron en los años ochenta.²¹ Los ingresos tributarios se mantuvieron en un nivel cercano a los 7.50 puntos del PBI entre los años 1980 y 1984; a partir de 1985 comienzan a crecer a un ritmo superior al del producto, llegando a representar, en los años 1987 y 1988, 9.5 puntos del PBI.

El déficit del gobierno central se elevó entre 1980 y 1984, creciendo de 2.08 a 4.32% del PBI, para luego disminuir. El año 1987 fue el más bajo de la serie bajo análisis, con un nivel de 0.59 del PBI (ver cuadro 2).

En el subsector descentralizado, las empresas y organismos de la administración descentralizada se pueden dividir —siguiendo a Eduardo Sarmiento— en nueve grandes grupos de acuerdo con su rama de actividad:

- a) Empresas de servicio público locales que ofrecen servicios de acueducto y alcantarillado, comunicaciones y energía;
- b) Agricultura, compuesta por Instituto Colombiano Agropecuario, el Instituto de Mercado Agropecuario y el Instituto de Reforma Agraria;
- c) Comunicaciones: Las empresas de Telecomunicaciones y teléfonos de Bogotá;
- d) Transporte: los Ferrocarriles Nacionales, Puertos de Colombia, Fondo Vial Nacional y el Metro de Medellín;

- e) Minas: Empresa Colombiana de Petróleos y Carbones de Colombia;
- f) Bienestar Social: Instituto Colombiano de Bienestar Familiar y Servicio Nacional de Nacional de Aprendizaje;
- g) Energía: Corporación Eléctrica de la Costa Atlántica, Instituto Colombiano de Energía Eléctrica, Instituto de Interconexión Eléctrica, Hidroeléctrica de BETANIA, Corporación del Valle del Cauca y la Empresa de Energía Eléctrica de Bogotá;
- h) Seguridad Social: Instituto de Seguros Sociales, Caja Nacional de Previsión.

Durante los años que van de 1980 a 1988, el nivel de gasto de las empresas estatales y administraciones que conforman el subsector descentralizado, excluido el Fondo Nacional del Café —que por ser una entidad con predominio privado se trata a parte—, ha fluctuado entre un máximo de 18.88% en 1983 y un mínimo de 15.56 en 1980 (ver cuadro 4). Los ingresos crecieron en forma constante desde 1980 (13.83% del PBI) a 1984 (16.17% del PBI), para luego mantenerse en un nivel promedio de 15.50% del PBI. Este crecimiento de los ingresos se debió a que a lo largo del período, se siguió una política de ajuste de tarifas de servicios públicos y de precios de las empresas descentralizadas por encima de la inflación.²² El déficit del subsector descentralizado creció hasta el año 1983, cuando llegó a 3.76% del PBI. A partir de entonces, desciende —con ciertas fluctuaciones— y en el año 1988 se ubica en un nivel equivalente a 1.22% del PBI.

Por último, para tener una visión completa del SPNF colombiano debería agregarse alguna información desagregada sobre los balances fiscales de los departamentos. Pero, "...las cifras no se encuentran disponibles para el período de estudio". "La mayor parte de los ingresos de los departamentos se origina en las transferencias del Gobierno Central, los ingresos propios corresponden al 1.1% del PBI y el superávit fiscal fluctúa alrededor de 0.1%".²³

Cabe, sin embargo, una referencia particular sobre el Fondo Nacional del Café. El FNC fue creado en 1940 en respuesta al nuevo "Quotas Agreement" de la Organización Internacional del Café. El administrador del Fondo es la Federación Nacional de Productores de Café, quien es responsable de la política cafetera interna y externa. La naturaleza de sus actividades y sus relaciones con el gobierno son fijadas en contratos —entre la Federación y el gobierno—, que tienen diez años de duración.

El objetivo esencial de la política cafetera es la estabilización de los ingresos de los productores cafeteros en niveles consistentes con un precio internacional de equilibrio de el largo plazo. Además, el FNC esta encargado de realizar tareas de asistencia técnica, control de calidad, almacenaje, y desarrollo económico y social en las áreas productoras de café. En el transcurso de su existencia

el Fondo ha excedido sus facultades desarrollando intereses en fletes marítimos, azúcar, siderurgia, bancos, seguros, y subsidiando los insumos de los productores de café y el consumo doméstico del café. En Diciembre de 1988, durante la administración Barco, se firmó un nuevo contrato por diez años entre el gobierno de Colombia y la administración del FNC. En este contrato, el gobierno introdujo varias modificaciones con el objeto de tener un mayor control fiscal sobre el manejo de los recursos del Fondo y de reencauzar los mismos hacia sus objetivos iniciales. El FNC se nutre, principalmente, de los recargos *ad valorem* sobre las exportaciones de café y de la cuota de retención. En los años de superávit el Fondo ha actuado como prestamista del gobierno. Los ingresos del FNC fluctuaron fuertemente durante la década del ochenta. Así, llegaron a ubicarse en un nivel superior a los 9 puntos del producto en los años 1980 y 1986, y en un nivel inferior a los 3.5 puntos del PBI en el año 1981.²⁴ Las fluctuaciones en los ingresos se deben a que estos dependen de los precios internacionales del café, los que tuvieron fuertes altibajos durante la década.

2. Políticas del Sector Público

En los últimos años de la década del setenta y en gran parte de los de la del ochenta, la política de gasto e ingresos del sector público colombiano estuvo determinada por la cambiante situación del sector externo.

Así, a finales de los setenta el sector público redujo sus gastos para contrarrestar en parte los efectos expansivos de la "bonanza" cafetera y del flujo positivo de divisas.²⁵ Los gastos de inversión (1976-1978) fueron alrededor de 5.5% del PBI, 3 puntos por debajo de los niveles que más tarde se observarían en la década de los ochenta.

Con respecto a los ingresos tributarios, se produjo una sustitución en las fuentes de los mismos; el aumento de la tributación externa, originado en los ingresos derivados del auge del comercio exterior, coincidió con una caída en el esfuerzo tributario interno. El esfuerzo recaudador de la reforma de 1974-1975 se había visto relajado ante el incremento de los recursos tributarios provenientes del sector externo.

En cambio, durante la crisis de 1980-1983, el gobierno decide, como respuesta a los efectos contractivos de la caída en los precios internacionales del café sobre la actividad interna, elevar los niveles de inversión pública, la que es llevada a un promedio de 8.4% del PBI durante los años 1980-1983. Este incremento condicionará la política futura de gasto del gobierno, ya que, según Jorge O. Sardi, "...no solamente se aumentó la inversión efectivamente realizada en esos años, sino que se iniciaron una serie de proyectos capital-

intensivos y de larga gestación en los sectores de energía eléctrica, transporte vial, hidrocarburos y carbón, que comprometieron cuantiosos recursos para su culminación en años posteriores". Pero, debe resaltarse que entre las inversiones públicas figuraban la exploración y cubicación de yacimientos minerales, a cargo del Ministerio de Minas y Energía, que tuvo importantes efectos en la expansión de las exportaciones de Colombia a partir de 1985.

El incremento en los gastos públicos fue acompañado por una baja en los ingresos tributarios -de 15.9% del PBI en 1978 a un promedio de 13.4% en 1980-1983-, lo que determinó que el déficit fiscal del SPNF alcanzara el 7.6% del PBI en 1983.

Para poder revertir esta crisis fiscal sin precedentes el gobierno realizó en 1983 una reforma tributaria, que contemplaba en el caso del impuesto a la renta la promulgación de una amnistía, la ampliación del régimen de retención en la fuente y la incorporación de un sistema de renta presuntiva sobre los ingresos. A su vez, la reforma modernizaba los impuestos municipales y departamentales y modificaba el impuesto a las ventas al pasarlo del nivel mayorista al minorista, con lo cual quedaba como un impuesto al valor agregado. Si bien la reforma produjo mayores recursos, estos sólo pudieron compensar la caída de los recursos provenientes del comercio exterior. (Cuadros 6 y 7)

A fines de 1984, en un nuevo intento por mejorar la situación fiscal, el gobierno instrumentó las siguientes medidas: la aplicación de una política de austeridad en el gasto público -con bajas reales en los sueldos de los empleados del sector público, en los gastos de administración y en el nivel de inversión-; la aprobación de un nuevo paquete tributario que posibilitó aumentar la recaudación;²⁶ una política de incrementos reales de las tarifas de servicios públicos, y la obligación por parte de los agentes económicos de altos ingresos de invertir en títulos de la deuda pública que redituaban una baja tasa de interés. Durante 1985 el sector público colombiano continuó con la política de austeridad en el gasto, llegando a principio de ese año a un acuerdo con el FMI. Las medidas instrumentadas permitieron una mejora en las cuentas fiscales, lo que se reflejó en la disminución del déficit del SPNF al 4% del PBI en 1985.

En el transcurso de 1986, se profundizó el ajuste por el lado de las inversiones públicas, las cuales se redujeron de los casi 9 puntos del producto en 1984 a nivel levemente superior a los 6 puntos entre 1986 y 1989. Asimismo, en 1986 se introdujo una nueva reforma tributaria que permitió incrementar los recursos generados por el impuesto a la renta y además se incrementaron los ingresos no tributarios originados en las regalías y transferencias petroleras.

Esta combinación de menores gastos y mayores recursos le permitió al sector público colombiano salir de la crisis fiscal. En 1986

el déficit fiscal del SPNF se ubicó en su nivel más bajo, 0.30 del PBI, para luego subir y mantenerse entre 1987 y 1989 en alrededor de 2% del PBI.

En 1988 se aceleró la inflación, por lo que se decidió realizar un nuevo ajuste en las cuentas fiscales. Pero, los gastos corrientes no pudieron ser disminuidos, debido a la necesidad de atender mayores erogaciones en defensa y seguridad, para el ya comentado combate al narcotráfico y a los grupos subversivos, y al incremento de los intereses de la deuda externa. Los desembolsos de esta última se vieron incrementados por la mayor tasa de interés y la devaluación. La escasa flexibilidad de este tipo de egresos obligó a una contención en términos reales de los gastos de inversión y a una nueva baja en los ingresos reales de los empleados públicos.

Por el lado de los ingresos corrientes, la ampliación de los ingresos reales, en especial de los del sector descentralizado, contrarrestaron la baja que sufrieron los del Fondo Nacional del Café. En cuanto a los tributarios, la recaudación de los gravámenes directos mejoró levemente, por el mayor rendimiento del impuesto sobre la renta y de los reintegros efectuados por la Empresa Colombiana de Petróleos (ECOPETROL), y la recaudación de los impuestos indirectos se vio afectada por el estancamiento de las importaciones.

3. Algunas características del sistema tributario

Si se hace una primera división de los recursos entre los generados por la actividad interna y los que provienen del comercio exterior, se puede observar a comienzo de los ochenta (ver cuadro 8), que mientras los primeros descendían los segundos aumentaban tanto en términos del producto como en su participación en el total de ingresos tributarios. Esto se debía al auge que había tenido el sector externo, con un fuerte incremento en las importaciones, y a la menor presión ejercida en el orden local por el organismo recaudador.

Con las reformas tributarias realizadas desde 1982 en adelante se logra incrementar y mantener estable en términos del producto el nivel de recaudación sobre la actividad interna. Aunque, la mejora a partir de 1986 en la situación externa, producida por el aumento de las exportaciones y los acuerdos con el FMI y los acreedores, hizo que los recursos sobre el comercio exterior se incrementaran en un porcentaje mayor. Esto determinó que, para finales de la década del ochenta, la proporción de los recursos provenientes del comercio exterior en el total de la recaudación creciera, recuperando y aún superando el porcentaje de los primeros años de la década.

Desde otro punto de vista, el sistema tributario colombiano ha mantenido una relativa alta dependencia de la tributación directa. "La participación porcentual de los impuestos directos sobre los ingresos

tributarios que hasta el año 1976 representaba más del 40%, desciende en el año 1982 a 26.72%. Luego, a partir de 1983, se experimenta una reactivación por espacio de dos años, para finalmente descender en los últimos cuatro, aunque de manera menos acentuada, ya que la participación se sitúa por encima del 34%".²⁷ El impuesto sobre la renta, introducido en los años treinta, y el impuesto al patrimonio son la base de la tributación directa. En los años ochenta, no obstante la crisis económica, la tributación directa mantuvo un comportamiento más o menos estable (salvo los años 1981 y 1982, fue siempre superior 3% del PBI). El crecimiento de los impuestos directos ha sido significativo en los años siguientes a las reformas tributarias, como consecuencia de la mayor presión ejercida.

La tributación interna se vio fortalecida con la introducción del impuesto al valor agregado (IVA), y con el fortalecimiento de la tributación municipal, originadas en los esfuerzos de descentralización política y administrativa.

El impuesto sobre las ventas —que en reformas sucesivas fue transformándose en un impuesto al valor agregado—, es el más importante de los indirectos dentro de la estructura impositiva nacional. Su recaudación fue de alrededor de 2% del PBI hasta 1984, cuando comenzó a crecer pasando a 3% a partir de 1987. Su participación en el total de la recaudación, fue del 29.19% en 1988, la más alta de la serie bajo análisis.

El impuesto de Timbre es otro impuesto indirecto a nivel nacional, pero tiene una reducida recaudación, entre 0.30 y 0.37% del PBI en los años 1978-1986, para reducirse a 0.19 y 0.16 en 1987 y 1986 respectivamente, debido a la eliminación del impuesto de timbre en un gran número de actuaciones.

El impuesto a la gasolina ha tenido una recaudación regular, fluctuando la misma, durante los años ochenta, entre 0.67 y 0.91 del PBI. Su participación en el total de recursos tributarios creció desde mediados de la década del setenta hasta 1981, año en que llegó al 11.67% del total. A partir de entonces, su participación disminuye gradualmente.

Los impuestos indirectos de comercio exterior, básicamente están formados por los impuestos de aduanas y recargos, CIF a las importaciones y *ad-valorem* al café.

Los impuestos de aduana y recargos han tenido una recaudación que osciló entre 1.05 y 1.47% del PBI, registrando su recaudación más baja en 1984. El nivel de recursos generado por este impuesto dependió de la política externa seguida y de las mayores o menores restricciones a las importaciones.

Los impuestos CIF a las importaciones incluyen tasas del 2 y 8% a las importaciones. A partir de 1986 se unifican estas tasas en una del 18%. Su recaudación crece de alrededor de 0.12% del PBI en los primeros años de la década del ochenta a 1.46 del PBI en 1988.

En el caso del impuesto *ad-valorem* las exportaciones del café, el esquema tributario existente nutre, principalmente, al Fondo Nacional del Café. Otra parte de los recursos provenientes de las exportaciones del café se destina a financiar obras de beneficio común en las zonas cafeteras a través de las llamados Comites Departamentales, adscritos a la Federación Nacional de Cafeteros.

Antes de finalizar, debe mencionarse que hasta 1983 la cuenta especial de cambios formó parte de los impuestos indirectos.²⁸ A partir del año 1984 se suprimió creándose los fondos de inversiones públicas y de estabilización cambiaria. Entre los años 1980 y 1982, la recaudación fue superior a los 2.50 puntos del PBI y en 1983 descendió a 1.99 del PBI.

a) *Sistema de asignación de los recursos*

En el sistema colombiano una parte importante de los recursos tiene una asignación preestablecida. Esta práctica de asignar a los recursos un destino específico es producto, principalmente, de las dos últimas décadas. Mientras que en 1970 el 26% de los ingresos de todos los niveles de gobierno tenía asignación específica, en 1984 esta figura creció al 44% para luego descender y mantenerse en alrededor de 38%. Si además se consideran los ingresos provenientes de las utilidades de las empresas públicas después del pago de impuestos y los impuestos a la nómina salarial, los ingresos con asignación específica alcanzan el 55% del total de ingresos del sector público.²⁹

Algunas de las principales transferencias con destino preasignado, son las siguientes:

Situado fiscal: En 1971 se establece que una parte de los ingresos corrientes ordinarios —aquellos que no tenían ya una asignación establecida— debía distribuirse, según bases predeterminadas, entre los departamentos, los territorios nacionales y el distrito especial de Bogotá.³⁰ También se establecía que estos fondos debía ser destinados a sostener los costos de la educación primaria y a financiar al sector salud.

Impuesto a las ventas: Desde 1971 hasta 1986 el 30% de la recaudación de este impuesto se destinó a los municipios. A partir de 1986 se estableció que en forma gradual, en un plazo de seis años, la participación de los municipios en el total de la recaudación del IVA debería aumentarse hasta el 50%. Asimismo, se instituyó que una serie de actividades³¹ tendrían que ser financiadas por este componente de

la cesión del IVA. Anteriormente, estas actividades eran realizadas por el nivel nacional de gobierno.

Fondo de los combustibles: Se destina al mantenimiento y construcción de rutas y caminos. Se distribuye de la siguiente forma: 75% para el Fondo Nacional de Vialidad, 10% para el Fondo Nacional de Caminos Vecinales, 10% para Ferrocarriles Nacionales de Colombia y 5% para la Corporación Financiera de Transporte. Se nutre del impuesto al consumo de combustible.

Proexpo: Su objetivo es producir incentivos para las exportaciones. Sus recursos provienen del impuesto al valor CIF a las importaciones. La tasa total de este impuesto es el 18% y a Proexpo le corresponde el 6%.

Fondo Nacional del Café: Como fue mencionado, su objetivo esencial es asegurar la estabilidad en los ingresos de los productores de café. Sus ingresos se generan en un impuesto ad-valorem (4.5%) a las exportaciones de café.

III. REFORMAS TRIBUTARIAS

1. Introducción

El sistema tributario colombiano ha sufrido en las últimas dos décadas varias e importantes reformas. En algunos casos las modificaciones introducidas se correspondían con políticas de largo plazo y en otros respondían a necesidades coyunturales de mayores recursos. Algunos impuestos fueron siendo modificados gradualmente, pero siguiendo una línea determinada —por ejemplo el impuesto a las ventas y su progresiva transformación en un impuesto al valor agregado—. En cambio, en otros impuestos —como en el caso de los impuestos a la renta— las distintas reformas no siempre mantuvieron la misma dirección.

La reforma de 1974 significó un cambio con la concepción que orientaba el régimen entonces vigente, que databa de 1960. Ese régimen adhería a doctrinas que asignaban un papel fundamental a la inversión privada en el proceso de desarrollo económico y, por lo tanto, consideraba que los incentivos tributarios constituían un instrumento poderoso para incrementar los niveles de inversión. En cambio la reforma de 1974 se orientó más bien por principios de equidad y de recaudación.

A finales de 1982 el gobierno de Betancur, de filiación contraria al que había realizado la reforma de 1974, decretó la Emergencia Económica y a través de ella expidió una serie de decretos de reforma tributaria. Debido a este procedimiento, la Corte Suprema los declaró inexecutable en su mayor parte, con lo que el gobierno se vio obligado a presentarlos a consideración del Congreso. El resultado fueron las leyes 9 y 14 de 1983, las que constituyeron en definitiva la reforma tributaria.

Si bien la reforma de 1983 por un lado mantuvo la línea establecida por la reforma de 1974, al ampliar los regímenes de presunción y retención tributaria, por otro se diferenció al reducir numerosas tasas impositivas que aquella había aumentado. La reforma de 1983 modificó y actualizó los sistemas tributarios de departamentos y municipalidades.

Por último, la reforma de 1986, continuando la línea de la de 1983, tendió a simplificar el sistema, ampliar las retenciones y anticipos y, además, mantuvo las tasas nominales relativamente bajas. En esta reforma se hizo hincapié en mejorar la capacidad de control

de la Dirección General de Impuestos Nacionales, así como en facilitar los trámites que debían realizar los contribuyentes.

2. Reforma de 1975

En la reforma de 1974-1975 se modificaron los impuestos directos y el impuesto a las ventas. En cuanto a los impuestos directos, se incrementaron sus tasas y la progresividad en los mismos. También, se eliminaron una serie de incentivos y exenciones, se gravaron las ganancias de capital en la venta de activos fijos, se redujeron los descuentos por donaciones, se unificaron los gravámenes a los distintos tipos de empresas, y se les impuso a las empresas industriales y comerciales estatales la obligación de pagar el impuesto sobre la renta.

La reforma no afectó a ninguna renta generada por el trabajo en relación de dependencia que hasta ese momento estuviera exenta. En cambio, eliminó la mayor parte de los beneficios a rentas de capital o mixtas o por inversiones específicas y convirtió las restantes en descuentos tributarios. De esta forma, se eliminó la exención de los rendimientos de nuevos papeles de deuda pública o emitidos por entidades estatales o semiestatales y se gravó parcialmente el rendimiento de las cuentas corrientes o de ahorro en el sistema de valor constante. Estas modificaciones "...se inscribieron en el marco de una reforma financiera que buscó el desarrollo del mercado de capitales permitiendo la competencia en la captación de ahorros por parte de todos los intermediarios financieros, a los que simultáneamente se limitó y encareció el acceso a recursos monetarios del emisor".³²

Una innovación importante de la reforma de 1974 consistió en establecer un régimen de presunción universal de renta mínima en relación con el valor del patrimonio neto. Originalmente se había establecido que se presumiría que ningún contribuyente obtendría una renta ordinaria gravable inferior al 8% de su patrimonio neto, salvo que pudiera demostrar que habían ocurrido hechos de fuerza mayor, que no podía prever ni controlar. Luego, en las negociaciones políticas se introdujeron algunas modificaciones y exenciones.

Las modificaciones realizadas por la reforma provocaron un importante aumento en la recaudación de los impuestos directos. En el año siguiente, la misma superó el 4% del PBI. Pero luego surgieron presiones que condujeron a las contrarreformas de 1977 y 1979,³³ las que aumentaron las exenciones. Por otro lado, se fueron relajando los controles administrativos y, a la vez, se fue generando un estado de rebeldía entre los contribuyentes ante las altas tasas, con lo cual la recaudación fue paulatinamente disminuyendo. En el año 1982 la recaudación había caído hasta llegar a ser el equivalente a 2.7% del PBI.

Con la reforma de 1975, el impuesto a las ventas se fue aproximando a un impuesto al valor agregado al permitirse descontar todos los impuestos pagados en cualquier compra de la empresa, con excepción de los bienes de capital, y al establecerse un sistema de devolución para los exportadores. También la reforma elevó las tasas y aumentó la dispersión, con el fin de disminuir su regresividad. Las nuevas tasas quedaron entre 6 y 35%. Asimismo, reclasificó los productos en los distintos niveles tarifarios según los últimos datos de la composición del gasto por estratos del ingreso e incluyó en la base del impuesto una serie de servicios de fácil control, tales como los teléfonos y telecomunicaciones, seguros, tiques aéreos, clubes sociales, revelado y copias fotográficas y otros.

La tributación del impuesto a las ventas pasó de 1.2% del PBI a cerca de 2% en 1975 y años posteriores.

3. Reforma de 1982 y 1983

Esta reforma, en un contexto de emergencia económica, tendió a buscar un incremento de los ingresos tributarios por medio de la ampliación de la base tributaria. Para tal efecto, se redujeron numerosas tasas, cuyo alto nivel había estimulado la evasión y la elusión.

Las autoridades económicas consideraban que la reducción de numerosas tasas impositivas permitiría que una gran cantidad de personas y entidades normalizaran sus relaciones con el Estado, estimulando, a la vez, el aumento de la recaudación.³⁴ El punto de partida de estas medidas fue la amnistía tributaria dictada en 1982. Al mismo tiempo, se desarrollaron numerosos sistemas para reducir los canales de evasión y ampliar los mecanismos de control tributario por medio de la retención tributaria y presunción de renta e ingresos.

La reforma se orientó, adicionalmente, a impulsar el desarrollo de algunos sectores líderes de la economía del país, tales como la construcción y la agricultura, por medio del establecimiento de estímulos y exenciones. Igualmente, eliminó algunas situaciones discriminatorias, como ser la llamada doble imposición. La reforma redujo las tasas en las escalas de los impuestos a la renta y al patrimonio. En el caso de rentas, la mínima se disminuyó de 10.17 a 5 y la máxima de 52.36 a 45.84. A la vez, los montos mínimos para declarar fueron elevados, posibilitando concentrar el control sobre un menor número de declaraciones.

Como una forma de lograr ampliar la base tributaria se modificaron los regímenes de retención y presunción. En el primero se extendió al control de los rendimientos financieros y a los pagos por servicios no profesionales. Se pretendía, de este modo, extender la tributación a una cantidad de actividades cuyas transacciones e inversiones se habían situado, en forma creciente, por fuera de la base tributaria.

En la que se refiere al régimen de presunción, la reforma determinó que el Estado debía presumir que la renta líquida de los contribuyentes no podría ser menor al 7% de su patrimonio líquido, o al 2% de sus ingresos netos. El contribuyente debía calcular estas dos rentas presuntivas y su renta líquida y pagar sus impuestos sobre la más alta de ellas.

En el caso de la tributación de sociedades, se crearon mecanismos que permitieron atenuar significativamente la doble tributación. En este caso se amplió considerablemente el descuento por dividendos recibidos por accionistas de sociedades anónimas abiertas (hasta un 34% de los dividendos recibidos) con el objeto, precisamente, de disminuir la doble tributación en estos casos y estimular la apertura de las sociedades anónimas. También se generaron otros incentivos para la capitalización de las empresas y la apertura de las sociedades -la tasa única de las SA bajó de 20 a 18%.³⁵

En el impuesto a las ventas, la reforma redujo la tasa cobrada sobre las ventas de vehículos automotores -del 35 al 25 en los de menor cilindraje- y eliminó el impuesto sobre las viviendas populares. Estas dos medidas formaban parte de la estrategia de reactivación económica.

Además, la reforma de 1983 dio facultades al gobierno para extender el cubrimiento del impuesto hasta el nivel de venta minorista,³⁶ consolidando con estos cambios su carácter de impuesto al valor agregado. Las tasas fueron parcialmente unificadas al agruparse en una tasa del 10% a los bienes que antes se encontraban gravados al 6% y al 15%.

Asimismo, por un lado se exceptuaron del impuesto algunos materiales de construcción que se encontraban gravados al 6% (cemento, concreto, ladrillo, tejas de asbesto y de barro) y por otro se incluyeron algunos nuevos servicios en la base del impuesto (mantenimiento, hoteles, arrendamientos de bienes muebles y servicios de computación). Posteriormente, en el año 1984, se eliminaron un importante número de excepciones del impuesto, en particular las relacionadas con las ventas de gaseosas, de algunas materias primas y de maquinaria y equipo agrícola y de transporte.

La recaudación de este impuesto subió de 2.1% del PBI en 1983 a 2.3% en 1984 y a 2.7% en 1985. Este último fue el primer año de aplicación completa del IVA.

La reforma también alteró los impuestos departamentales y municipales. En los años anteriores a la reforma de 1982 habían ido perdiendo importancia, dentro del total de recursos de departamentos y municipios, los ingresos tributarios locales incrementándose considerablemente el peso de los aportes de la Nación. La competencia entre las autoridades locales por atraer contribuyentes, a través de la baja

de las tasas, era una de las causas de la caída de los recursos tributarios locales. Por ello se decidió realizar una modificación importante en la estructura impositiva de estos niveles del sector público.

Las principales medidas que se dispusieron fueron las siguientes:

- **gravamen a los vehículos automotores:** por un lado se modificó el impuesto sobre circulación y tránsito de vehículos particulares, unificándose en todos los municipios la base y las tarifas cobradas, para evitar la competencia entre municipios. Por otro lado, se le da una estructura progresiva al impuesto de timbre nacional, cediéndose esta renta a los departamentos.

- **impuestos de licores y cigarrillos:** la reforma se orientó a lograr una homogeneización del impuesto sobre el consumo de licores —principal rubro de ingresos tributarios locales— entre los diferentes departamentos y a dotar a estos tributos de bases que le permitan ajustarse al ritmo de la inflación. En el impuesto a los cigarrillos, se eliminaron ciertos gravámenes específicos para homogeneizar el tratamiento tributario de los distintos tipos de cigarrillos.

- **impuesto predial:** la reforma buscó aproximar las valuaciones catastrales al verdadero valor comercial de los inmuebles. Se determinó que las autoridades catastrales tendrían la obligación de reformar los catastros o actualizarlos cada cinco años. Además, se diseñó un sistema de ajuste automático de los avalúos, que tenía en cuenta el índice de precios de la tierra.

- **impuesto de industria y comercio:** se unificó el tratamiento tributario de este impuesto en todos los municipios.

- **impuesto a la gasolina y subsidio:** desde la década del sesenta los departamentos recibían un impuesto de suma fija por galón de gasolina y, además, un subsidio adicional, también de suma fija por galón, a cargo de Ecopetrol. Debido a la inflación, la suma fija había pasado a representar una proporción mínima del precio (0.6 y 0.9 por mil respectivamente). En la reforma se estableció un cambio moderado en la participación departamental en los gravámenes a la gasolina y que, a partir de 1984, se pasaría a un impuesto de cuantías fijadas sobre el precio de la gasolina (1 por mil desde 1984 y 2 por mil a partir de 1986 para el impuesto y 1.8 por mil para el subsidio desde 1984).

4. Reforma de 1986

La reforma de 1986 fue definida como pragmática, ya que con la misma se pasó del criterio fiscalista y redistributivo de los años sesenta a un esquema más simple, basado en retenciones y anticipos, con tasas nominales relativamente bajas.

En este sentido, se realizaron modificaciones de fondo en la estructura misma del impuesto a la renta. La reforma extendió, aún más, el régimen de anticipos y retenciones, eliminó una serie de

exenciones y descuentos tributarios,³⁷ unificó el régimen para personas jurídicas, redujo sustancialmente las tarifas nominales y simplificó, en forma considerable, los procedimientos de declaración y de cobro.

La reforma eliminó por completo la doble tributación al suprimir la tributación de las utilidades en cabeza de las personas naturales. Asimismo, buscó favorecer la capitalización de las empresas suprimiendo, por un período de diez años, la deducibilidad del componente inflacionario de los intereses. De esta manera se aproximaba significativamente el costo del endeudamiento y el costo de la emisión de acciones. Además, el Congreso le concedió facultades al Gobierno para establecer el ajuste global por inflación de los estados financieros de los contribuyentes y permitir el cálculo de las cuotas anuales de depreciación con base en activos revaluados, facultades que el gobierno utilizó a partir de finales de 1988.

En términos de recaudación, los resultados de la reforma de 1986, fueron medianamente aceptables. Sin tener en cuenta la amnistía de 1987, la recaudación del impuesto sobre las rentas fue ligeramente superior a las de 1985-1986, llegando a 3.4% del PBI en 1987 y 3.6% en 1988. La disminución de la presión fiscal sobre las empresas, sus accionistas y los contribuyentes de altos ingresos fue compensada con la eliminación de exenciones y descuentos y con la ampliación de los sistemas de retenciones y anticipos.

La reforma de 1986 sobre el impuesto a las rentas tuvo en su momento una serie de críticas tanto en su concepción como en sus resultados. " La reforma a la dimensión sustantiva del impuesto expedida en 1986 llevaba la impronta de la moda tributaria internacional. En particular, la Ley 75 pretendió ser espejo de la reforma del impuesto sobre la renta aprobada por el Congreso de los Estados Unidos.(...) Esa moda de mediados de los ochenta, que hoy comienza a ser cuestionada, especialmente por parte de los autores y gobiernos europeos, consistía en rescatar la neutralidad y en simplificar la administración del impuesto sin erosionar los recaudos ni menoscabar el efecto redistributivo del mismo.(...) El legislador del 86, impulsado por una presión del Ejecutivo que se hizo finalmente irresistible, acogió la moda de la simplificación sin salvar sus virtudes de equidad y neutralidad. Bien por el contrario, puede decirse con fundamento que la reforma colombiana obedeció primordialmente a una política de estímulos y secundariamente a una política de simplificación. La eliminación de la doble tributación, la reducción de la tarifa para las sociedades de capital y la disminución sustancial de las tarifas marginales aplicables a las personas de más altos ingresos constituyeron los ejes de esta política de acentuación de los privilegios fiscales otorgados al capital" ... "Siguió pues Colombia, en 1986, el camino ya bastante avanzado aunque no irreversible, de incapacidad en el control, estímulos fiscales de dudoso resultado para el crecimiento económico y proporcionalidad o regresividad en el tributo sobre

la renta, elemento principalísimo de la estructura impositiva del país".³⁸

La reforma de 1986 otorgaba facultades para realizar modificaciones administrativas y de procedimientos en la Dirección General de Impuestos Nacionales (DGIN). El objetivo era simplificar al máximo los trámites que deben realizar los contribuyentes y avanzar en materia de control de la evasión.³⁹ De esta manera se quería producir un cambio de 180% en la relación estado-contribuyente, de tal forma que para aquellos que cumplieran con sus obligaciones tributarias se vieran simplificados y facilitados significativamente sus trámites, a la vez, que la administración se dedicaría a sus verdaderas funciones, la fiscalización y el cobro.

Entre las principales medidas dispuestas estaban:

- trasladar la tarea de recaudación y de recibir las declaraciones juradas (DDJJ) a la red bancaria. De esta forma se liberaba el 60% de la capacidad administrativa de la DGIN, para destinarla a tareas de control y se facilitaban los pagos y presentaciones a los contribuyentes;

- se simplificaron los formularios de las DDJJ, eliminándose gran cantidad de ítemes formales, así como anexos y pruebas. El contribuyente conservó la obligación de mantener los soportes contables a disposición de la administración tributaria para su verificación;

- se estableció que a partir de 1989 los bancos, los notarios, las cámaras de comercio, las bolsas de valores y los comisionistas de bolsa, deberían enviar información sobre los movimientos y operaciones realizadas a partir de cierta cuantía.

- en lo que se relaciona con el IVA, se impuso la obligación de expedir facturas o documentos equivalentes y guardar copia de la misma;

- se eliminó el documento de "salvo y paz"⁴⁰ y en 1987 se redujeron sustancialmente la mayoría de las sanciones existentes y se estableció un sistema de disminución de las mismas en caso que el contribuyente corrigiera su conducta;

- la reforma estableció que en 1988 se debían dictar las normas que posibilitaran bajar la tasa de 51% que soportaban las sucursales de sociedades extranjeras y los socios o accionistas extranjeros. La tasa debía reducirse gradualmente a un nivel que, sin afectar sustancialmente la recaudación, se situara en términos de competencia con países similares a Colombia, pero con cargas impositivas inferiores.

- finalmente, se debía realizar las modificaciones necesarias para desligar los efectos de la inflación en la determinación del impuesto a la renta.

Las modificaciones administrativas detalladas tuvieron algunas críticas, ya que se consideraba que no resolvían los verdaderos problemas de la administración tributaria en Colombia y, en cambio, continuaban "...con el espejismo de la administración por ley".⁴¹

En cuanto al sector externo, en 1985 se habían gravado todas las importaciones con una sobretasa del 8%. En la reforma de 1986 se unificaron las sobretasas a las importaciones; se sustituyó la sobretasa del 8%, una del 2% que venía de antes, más otras que iban directamente a algunas entidades oficiales, por una sobretasa del 18% sobre el valor CIF de aplicación general. La nueva sobretasa se descompuso de la siguiente forma: 10.4% a la Nación, 6.0% a Proexpo, 0.8% a IFI y 0.8% a la caja agraria. La recaudación por la sobretasa a las importaciones creció de 0.07% del PBI en 1984 a 1.46 en 1989, para caer en 1989 a 0.81%. La suma de Aduanas y recargos más CIF a las importaciones se incrementó de 1.12% del PBI en 1984 a 2.76 y 1.89% en 1988 y 1989 respectivamente. Si a lo anterior se le agrega lo recaudado por concepto del impuesto a las ventas en las administraciones de Aduanas, el aumento es aún mayor; de 1.19% del PBI en 1984 se pasó a 3.86% en 1988.

5. Ajuste por inflación

La experiencia colombiana en ajustes por inflación es relativamente corta. Apenas en 1974 se introdujeron los primeros ajustes por inflación en el sistema tributario, lo cual estaba relacionado con la baja tasa de inflación que había registrado Colombia en los años anteriores. Hasta los primeros años de la década del setenta, la tasa de inflación no llegaba al 10% anual promedio y recién hacia mediados de 1974 comenzó a elevarse a un equivalente anual superior al 25%. Con la reforma de 1974 se introdujo un ajuste parcial, limitado al 8% anual, para la determinación del impuesto a las ganancias de capital. Dicho ajuste luego se extendió a toda cifra expresada en pesos en cualquiera de los tributos nacionales. La limitación al 8% se debió a la creencia de que sería fácil volver a los niveles a los niveles anteriores de inflación. Además la misión Musgrave había desaconsejado en 1970 la introducción de cualquier ajuste por inflación, ya que consideraba que era una forma de incorporar la inflación a la economía y, por lo tanto, desalentar la lucha contra la misma.

Por otra parte, en la reforma de 1974 y en reglamentaciones posteriores se autorizó la utilización de sistemas acelerados de depreciación, con plazos muy inferiores a la vida útil de los activos, como una forma de compensación a la falta de indexación en el valor de los activos.

Los años posteriores a 1974 continuaron siendo de inflación relativamente alta, por lo cual se fue subiendo, paulatinamente, el ajuste de las cantidades nominales. En 1977 la tasa de ajuste fue aumentada al 14%, en 1978 la misma fue puesta al 60% de la tasa real de inflación y en 1979 la indexación se llevó al 100% de la efectivamente realizada.

Un modelo similar fue seguido para incrementar la tasa de ajuste opcional en el impuesto a las ganancias de capital. Recién en 1983, sólo las ganancias reales de capital quedaron como hecho imponible.

En la reforma de 1986 se extiende la indexación a los ingresos y gastos por intereses. El componente inflacionario de los intereses fue excluido de la base imponible. En cambio no se extendió la indexación al descuento por depreciaciones ni al costo de bienes vendidos del inventario. Se mantuvo como sustituto *ad hoc* la depreciación acelerada y el último entrado primero salido (LIFO) para el inventario.

En 1988, Colombia, después de varios años de continuas reformas, comenzó a dar pasos concretos hacia un sistema global de ajuste por inflación. A fines de ese año, se determinó una transición de dos etapas. Durante la primera etapa Colombia continuaría confiando en un modelo *ad hoc* para compensar el efecto de la inflación en la medición del ingreso de los negocios y el capital. En la segunda etapa, se facultaba al Gobierno a dar los pasos necesarios para establecer un sistema global de ajuste por inflación.

Notas

¹ Además, el hecho que la producción de café este atomizada en una gran cantidad de pequeños y medianos productores, hace que los cambios en el precio de aquel tengan un fuerte efecto multiplicador sobre el nivel de actividad interna. Para intentar contrarrestar este efecto se creó el Fondo Nacional del Café, una entidad privada sin fines de lucro con cierto control por parte del Estado, cuya función esencial debía ser la regulación y sustentación del precio de los productores. Más adelante se darán más detalles del funcionamiento del FNC.

² Ver informe CEPAL (1983, p. 1).

³ Ver Jorge O. Sardi (1990).

⁴ Los datos de inflación son valores anuales y corresponden al período diciembre/diciembre.

⁵ Los datos sobre las cuentas del sector público que se citan en esta sección se refieren al consolidado del sector público no financiero y corresponden a operaciones efectivas de caja. Ver cuadro 2.

⁶ Ver Jorge O. Sardi (1990), p. 9.

⁷ Ver World Bank (1989) p. 11.

⁸ Ver CEPAL 1983, p. 3.

⁹ Si bien esta medida puede no parecer la adecuada ante una crisis externa, debe tenerse en cuenta que la decisión del gobierno fue motivada por las características del mercado productor cafetalero, que como ya se explicó es muy atomizado y, por lo tanto, una baja en

sus ingresos tiene un fuerte efecto multiplicador recesivo sobre el resto de la economía.

¹⁰ Ver CEPAL 1983, p. 3.

¹¹ En 1982, las importaciones llegaron a 6700 millones de dólares. Ver cuadro 1.

¹² Ver Jorge O. Sardi (1990), p. 12.

¹³ Ver CEPAL 1983, p. 1

¹⁴ El arreglo con el FMI fue un acuerdo *sui generis*, sin stand-by. Además el Banco Mundial le otorgó dos préstamos: Trade Policy and Export Diversification por 300 millones de dólares y Trade and Agricultural Policy por 250 millones de dólares. Ver Finance & Development (1986, p. 12).

¹⁵ Ver Jorge O. Sardi (1990), p. 17.

¹⁶ Más adelante, en el punto correspondiente al análisis del sector público, se darán mayores detalles.

¹⁷ Informe CEPAL, 1985.

¹⁸ El PBI creció a una tasa del 3.7 y 3.4% en 1988 y 1989 respectivamente, la inflación fue del 28.3 y 26.1 %.

¹⁹ Ver Jorge O. Sardi (1990), p. 19.

²⁰ Ver CEPAL 1989, p. 4.

²¹ También, debe tenerse en cuenta la reforma tributaria de 1975, ya que afectó los primeros años de la década siguiente.

²² Ver Eduardo Sarmiento, p. 11.

²³ Ver Eduardo Sarmiento p. 5.

²⁴ Los ingresos corrientes fueron de 9.86% del PBI en 1980 y 9.55% en 1986 y de 3.42% en 1981. En los restantes años, los ingresos oscilaron entre 3.5% y 6% del PBI. Ver cuadro 5.

²⁵ Como ya se explicó, el mayor ingreso de divisas generada por la "bonanza" cafetera fue acompañado por el ingreso de divisas que producía el tráfico ilegal de estupefacientes y por el mayor acceso al crédito externo.

²⁶ Se estableció un impuesto a las importaciones y se extendió el impuesto al valor agregado a algunos bienes de consumo popular que se encontraban exentos.

²⁷ Ver informe de la Dirección de Impuestos Nacionales, "Ingresos Tributarios: 1970-1988", p. 18.

²⁸ En el informe de Eduardo Sarmiento se considera ingreso del sector cuasifiscal.

²⁹ Ver World Bank (1991).

³⁰ Esta parte debía ser del 13, 14 y 15% en 1973, 1974 y 1975 respectivamente. Luego debía crecer en 2% por año hasta un máximo de 25%, previéndose que los recursos ordinarios crecerían, al menos, 15% por año. Este 2% de incremento nunca fue formalmente instrumentado y la proporción a transferir se mantuvo en alrededor del 15% desde 1975.

³¹ Entre estas actividades figuraban: la construcción, ampliación y mantenimiento de acueductos y alcantarillados; construcción y conservación de caminos vecinales; construcción y mantenimiento de la planta física y dotación de planteles educativos oficiales de primario y secundario y de la salud, y extensión de la red de electrificación en las zonas urbanas y rurales.

³² Ver Guillermo Perry R. y Mauricio Cárdenas S., (1986) p. 24.

³³ Ver Guillermo Perry R. y Mauricio Cárdenas S., (1986) p. 41.

³⁴ Ver Revista del Banco de la República (1983), Notas Editoriales.

³⁵ Otros estímulos creados por la reforma fueron los siguientes:

- se declaró a los fondos ganaderos exentos del impuesto a la renta;
- las empresas industriales y comerciales del Estado, cuya finalidad exclusiva fuera la financiación de energía y educación, dejaron de ser contribuyentes del impuesto de renta y complementarios;
- se disminuyeron las tasas promedio de tributación de numerosas inversiones en el sector agrícola.

³⁶ La extensión del impuesto a las ventas al nivel minorista había tenido algunas objeciones por su mayor complejidad administrativa y posible efecto regresivo. "...cabe anotar que el impuesto a las ventas se aproxima hoy en día en Colombia a un impuesto sobre el valor agregado a nivel manufacturero, de importación y de algunas actividades comerciales; su extensión generalizada al comercio enfrentaría serios problemas administrativos y de control de la evasión, especialmente si se desea conservar las tarifas diferenciadas, que reducen su efecto regresivo." Ver José Antonio Ocampo Gaviria y Guillermo Perry Rubio, (1983) p. 227.

³⁷ La reforma eliminó los siguientes privilegios: a) todo tipo de rentas exentas, tanto aquellas que beneficiaban a todos los asalariados (prestaciones sociales legales) como a un número diverso de beneficiarios especiales (los altos funcionarios del Estado, el personal militar y de policía, etc); b) los beneficios tributarios concedidos a ciertas actividades económicas (reforestación, ganadería, etc); c) los descuentos tributarios personales y especiales por personas a cargo, por pago del impuesto predial y por la retención en la fuente sobre salarios; y e) las deducciones por interés y corrección monetaria en compra de vivienda, por reparaciones locativas y por pagos de cuotas a la seguridad social.

³⁸ Ver Fernando Rojas (1988), p. 40.

³⁹ Sobre el grado de evasión en la economía colombiana y los problemas en la administración tributaria en ese momento, ver F. Rojas (1988).

⁴⁰ En Colombia como la evasión era alta se había establecido que para realizar ciertos trámites comerciales y civiles era necesario contar con un documento de "paz y salvo", el que teóricamente garantizaba que los contribuyentes morosos tuvieran que ponerse al día. Su resultado no fue el esperado ya que funcionaba un mercado negro de "paz y salvo" en las propias puertas de las administraciones de impuestos. Ver Revista "Economía Colombiana" de la Contraloría General de la República (1988).

⁴¹ Ver Fernando Rojas, Revista Economía Colombiana (abril 1988) p. 41.

BIBLIOGRAFIA

- Banco de la República, 1983, "La Reforma Tributaria", en Revista del Banco de la República, Vol. LVI, Junio, Bogotá.
- CEPAL, Estudio Económico de América Latina y el Caribe, varios números.
- Dirección de Impuestos Nacionales, 1989, Ingresos tributarios 1970-1988, DIN, Subdirección de Estudios Tributarios, Bogotá.
- Fedesarrollo, "Un Análisis del Proyecto de Reforma Tributaria", en Debates de Coyuntura Económica, Fedesarrollo, No. 4.
- Fino, G., 1988, "Administración Tributaria y Control Fiscal", en Economía Colombiana, Revista de la Contraloría General de la República, No. 204, Abril, Bogotá.
- Mc Lure, C., 1989, "Tax Reform in an Inflationary Environment. The Case of Colombia", en World Tax Reform, Boskin, M. y Mc. Lure, C. (eds.).
- Ocampo Gaviria, J. y Perry Rubio. G., 1983, "La Reforma Fiscal, 1982-1983", en Coyuntura Económica, Vol. XII, No. 1, Fedesarrollo, Marzo, Bogotá.
- Pardo Ramírez, S. y Ramírez Acuña, L., 1988, "La reforma Procedimental al Sistema Tributario", en Economía Colombiana, Revista de la Contraloría General de la República, No. 204, Abril, Bogotá.
- Perry Rubio G. y Cárdenas, M., 1986, "Diez Años de Reformas Tributarias en Colombia", Fedesarrollo, Bogotá.
- Rojas, F., 1988, "La Reforma de 1986-87", en Economía Colombiana, Revista de la Contraloría General de la República, No. 204, Abril, Bogotá.
- Sardi, J., 1990, "Lecciones de la Política Fiscal Colombiana", CEPAL CLA/90/1010, Abril.
- Sarmiento, E., 1990, "La Política Fiscal en Colombia", Octubre, Bogotá.

Schloss, M. y Thomas, V., 1986, "Adjustment with growth: Colombia's experience", en Finance & Development, vol. 23, Diciembre.

World Bank, 1989, "Colombia: Decentralizing Revenues and the Provision of Services. A Review of Recent Experience", World Bank.

World Bank, 1989, "Colombia: Country Economic Memorandum: Productivity Growth and Sustained Economic Development", World Bank, Agosto.

World Bank, 1991, "Colombia: Public Sector Expenditure Review", WB.

CUADROS ESTADÍSTICOS

Cuadro 1
COLOMBIA: PRINCIPALES INDICADORES ECONÓMICOS

	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989*

	Indices (1980=100)											
PBI a precios de mercado	n.d.	95.9	100.0	102.3	103.3	105.3	109.3	113.4	121.2	128.0	132.8	137.4
Ingreso Nacional Bruto	n.d.	95.8	100.0	100.3	100.1	101.6	104.9	108.0	118.9	121.9	127.4	130.4
PBI por habitante	n.d.	98.0	100.0	100.1	99.0	98.8	100.4	102.1	107.0	110.7	112.6	114.2
Inversión bruta fija	n.d.	n.d.	100.0	106.3	109.2	108.7	107.1	106.2	114.8	115.3	125.8	124.0
Tipo de cambio real efectivo	103.1	99.3	100.0	92.1	83.5	82.9	87.6	98.6	126.2	141.2	142.7	142.0
Evolución precios del café(b)	n.d.	n.d.	100.0	83.3	91.0	85.9	74.4	94.9	125.0	73.1	87.8	69.9

	Porcentajes											
Inversión interna bruta	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	21.6	20.7	18.8	16.4	16.0	16.1	17.5	15.1
Déficit del s.p./PBI	n.d.	n.d.	n.d.	0.5	4.1	3.5	4.2	5.4	3.1	1.2	2.2	2.4
Dinero(M1)/PBI	8.8	8.8	9.6	8.2	9.2	11.8	13.1	13.2	12.5	11.9	9.0	8.5
Tasa de desocupación(c)	8.8	8.8	9.6	8.2	9.2	11.8	13.5	13.9	13.5	11.8	11.3	9.7

	Tasas de Crecimiento											
Producto Interno Bruto	8.5	5.3	4.3	2.3	1.0	1.9	3.8	3.8	6.9	5.6	3.7	3.4
PBI por habitante	6.2	3.0	2.1	0.1	-1.1	-0.2	1.7	1.7	4.8	3.5	1.7	1.4
Ingreso Nacional Bruto	7.4	3.2	4.4	0.3	-0.2	1.5	3.3	2.9	10.2	2.5	4.5	2.3
Precios al consumidor	17.8	29.8	26.5	26.7	23.9	16.7	18.3	22.7	20.7	24.6	28.3	26.1
Sueldos y salarios reales	11.5	6.5	0.8	1.3	3.4	5.2	7.3	-3.0	4.8	-0.7	-1.4	1.2
Valor cte. exportaciones de bienes y servicios	n.d.	15.5	17.3	-19.4	3.2	-14.5	36.5	-13.4	45.4	-1.7	4.1	9.7
Valor cte. importaciones de bienes y servicios	n.d.	15.2	38.9	10.5	11.3	-14.0	-7.6	-4.2	-0.1	12.2	11.8	5.8
Relación de precios de intercambio de bienes y servicios	n.d.	-15.0	-1.9	-11.4	2.6	3.2	2.1	-10.1	18.4	-20.3	2.2	-5.0

(Conclusión Cuadro 1)

	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989*
	Millones de dólares											
Exports. de bienes y servs.	3959	4532	5318	4289	4424	3784	5167	4476	6509	6401	6662	7307
Exportación de café	n.d.	n.d.	2208	1507	1515	1443	1734	1702	2742	1633	1621	1424
Imports. de bienes y servs.	3427	3920	5444	6015	6693	5754	5316	5093	5087	5710	6384	6751
Saldo del comercio de bienes y servicios	532	612	-126	-1726	-2269	-1970	-149	-617	1421	691	278	555
Pago neto de utilidades e intereses	301	276	245	478	954	1197	1552	1653	1742	1712	1598	1844
Saldo de la cuenta corriente	294	435	-207	-1962	-3056	-3022	-1411	-1815	480	-13	-346	-180
Saldo de la cuenta de capital	154	1078	1109	1941	2180	1181	1038	1970	933	-99	777	210
Variación de reservas internacionales netas	676	1554	1298	220	-719	-1748	-1155	278	1464	-22	360	57
Deuda externa total	n.d.	n.d.	n.d.	8518	10269	11458	12350	14063	14987	15663	16434	16249
Evolución precios del café(a)	n.d.	n.d.	1.56	1.3	1.42	1.34	1.16	1.48	1.95	1.14	1.37	1.09

Fuente: CEPAL en base a datos oficiales.

(a) Cifras preliminares

(b) Promedio anual de dólares por libra

(c) Tasa anual media en las siete principales ciudades

Cuadro 2
COLOMBIA: GOBIERNO CENTRAL
(En porcentaje del PBI)

	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989
Total Ingresos	8.36	8.77	7.91	7.60	7.81	7.98	8.99	9.54	10.51	10.35	10.11
tributarios	8.19	8.18	7.72	7.40	7.58	7.57	8.55	9.02	9.55	9.40	9.23
otros	0.17	0.59	0.19	0.20	0.23	0.41	0.44	0.52	0.96	0.95	0.88
Total Gastos y Préstamo Neto	9.15	10.77	10.84	11.66	11.29	12.30	11.64	10.86	11.10	11.81	11.84
corrientes	6.96	7.07	7.35	7.86	7.89	9.09	8.63	8.02	9.20	9.10	9.32
capital	2.18	3.70	3.50	3.80	3.40	2.70	2.90	2.50	2.02	2.47	2.13
préstamo neto	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.51	0.11	0.34	-0.12	0.24	0.39
Superávit	-0.79	-2.00	-2.93	-4.06	-3.48	-4.32	-2.65	-1.32	-0.59	-1.46	-1.73

Fuente: Jorge Ospina Sardi (1990 p. 65) en base a datos de la Dirección Nac. de Programación, Banco de la República y Ministerio de Hacienda. Corresponde a operaciones efectivas de caja.

Cuadro 3
CONSOLIDADO SECTOR PUBLICO NO FINANCIERO(c)
(En porcentaje del PBI)

	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989
Total Ingresos	21.12	20.35	17.70	18.31	18.49	19.70	21.13	23.55	22.28	21.88	21.94
Corrientes	20.66	19.68	16.89	18.08	17.98	19.47	20.89	23.36	21.97	21.62	21.60
tributarios	14.95	14.79	12.96	12.99	13.50	12.44	14.14	15.11	14.89	14.59	14.14
otros	5.71	4.89	3.93	5.09	4.48	7.03	6.75	8.25	7.08	7.03	7.46
Capital	0.46	0.67	0.81	0.23	0.51	0.23	0.24	0.19	0.31	0.26	0.34
Total Gastos y Préstamo Neto	22.08	22.96	23.01	24.31	26.08	26.00	25.11	23.85	24.18	24.08	23.84
Corrientes	14.33	15.87	14.66	15.59	16.77	16.40	16.38	15.98	16.97	16.62	16.75
Capital	7.76	7.09	8.35	8.72	9.31	9.58	8.64	7.60	7.10	7.40	6.94
formación	7.43	5.98	7.04	7.23	8.38	8.78	7.77	6.65	6.00	6.25	6.51
otros	0.33	1.11	1.31	1.49	0.93	0.80	0.87	0.95	1.10	1.15	0.43
Préstamo neto	-0.01	0.00	0.00	0.00	0.00	0.02	0.09	0.27	0.11	0.06	0.15
Superávit	-0.96	-2.60	-5.31	-6.00	-7.59	-6.30	-3.97	-0.30	-1.90	-2.20	-1.90
Financiamiento											
externo neto	0.85	1.86	2.76	2.41	2.35	1.90	2.25	2.06	-0.70	2.26	0.47
interno neto	0.11	0.74	2.55	3.59	5.24	4.40	1.72	-1.76	2.60	-0.06	1.43

Fuente: Jorge Ospina Sardi (1990 p. 11) en base a datos de la Dirección Nac. de Programación, Banco de la República y Ministerio de Hacienda. Corresponde a operaciones efectivas de caja.
Incluye: Gobierno Central + Sector Descentralizado + Gobiernos regionales y Locales + Seguridad Social + Fondo Nac. del Café.
Superávit de operación = Explotación Bruta - Servicios Personales - Compra de Bienes y Servicios - Operación Comercial.

Cuadro 4
COLOMBIA: SECTOR DESCENTRALIZADO
TOTAL CONSOLIDADO(a)
(En porcentaje del PBI)

	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989
Total Ingresos	12.58	13.83	14.51	14.67	15.12	16.17	15.98	14.10	15.44	15.45	n.d.
corrientes	11.00	11.53	12.02	12.65	13.18	14.31	13.53	13.06	14.13	14.15	n.d.
de capital	1.58	2.30	2.49	2.02	1.94	1.86	2.45	1.04	1.31	1.30	n.d.
Gastos Totales	14.68	15.56	16.79	16.91	18.88	18.02	18.78	16.11	16.24	16.67	n.d.
corrientes	9.53	10.47	10.95	10.98	12.05	10.93	11.29	10.97	11.90	12.20	n.d.
de Capital	5.15	5.09	5.84	5.93	6.83	7.09	7.49	5.14	4.34	4.47	n.d.
Superávit	-2.10	-1.73	-2.28	-2.24	-3.76	-1.85	-2.80	-2.01	-0.80	-1.22	n.d.

Fuente: Eduardo Sarmiento (1990, p. 12) en base a datos de la Dirección Nacional de Planeación.
(a) operaciones efectivas

Cuadro 5
FONDO NACIONAL DEL CAFE
(En porcentaje del PBI)

	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989
Total Ingresos Ctes.	9.24	9.86	3.42	3.76	3.50	4.93	5.32	9.55	5.80	4.12	n.d.
ventas de café	6.28	7.39	2.50	2.29	2.21	3.01	3.13	6.03	2.41	2.66	n.d.
transferencias	2.72	2.16	0.62	1.07	1.07	1.72	1.79	2.79	2.33	1.03	n.d.
otros	0.24	0.31	0.30	0.40	0.22	0.20	0.40	0.73	1.06	0.43	n.d.
Gastos Totales Ctes.	7.39	8.25	3.45	3.55	3.13	4.04	3.43	5.86	5.59	2.99	n.d.
administ. Fedecafé	0.13	0.15	0.14	0.16	0.16	0.20	0.22	0.20	0.19	0.18	n.d.
compras café	3.34	4.13	1.96	1.81	1.49	1.92	1.29	2.10	2.80	2.02	n.d.
transferencias	3.11	2.76	0.67	0.89	0.70	1.06	1.11	2.16	1.27	0.13	n.d.
otros	0.81	1.21	0.68	0.69	0.78	0.86	0.81	1.4	1.33	0.66	n.d.
Superávit	1.85	1.61	-0.03	0.21	0.37	0.89	1.89	3.69	0.21	1.13	n.d.

Fuente: Eduardo Sarmiento (1990, p. 90).
Corresponde a operaciones operaciones efectivas.

Cuadro 6
COLOMBIA: INGRESOS TRIBUTARIOS
(En porcentaje del PBI)

IMPUESTOS	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988
Directos	3.49	4.52	3.90	3.38	3.39	3.25	3.07	2.77	2.73	3.29	3.14	3.27	3.28	3.67	3.66
Iva Total	1.22	1.91	1.89	1.88	2.05	2.09	2.13	2.16	2.20	2.07	2.28	2.73	2.78	3.02	3.10
actividad interna	n.d.	n.d.	1.22	1.17	1.23	1.31	1.19	1.30	1.34	1.38	1.61	1.91	1.86	1.97	1.96
importaciones	n.d.	n.d.	0.67	0.71	0.82	0.78	0.94	0.86	0.86	0.69	0.67	0.82	0.92	1.05	1.14
Timbre	0.56	0.41	0.33	0.30	0.32	0.27	0.31	0.25	0.26	0.24	0.29	0.39	0.37	0.19	0.16
Comercio Exterior	1.75	1.73	1.74	1.72	1.49	1.66	1.81	1.69	1.62	1.33	1.34	2.00	2.36	2.92	3.00
aduanas y recargos	1.75	1.34	1.28	1.26	1.38	1.30	1.47	1.40	1.38	1.17	1.05	1.12	1.20	1.27	1.30
valor CIF importaciones	0.00	0.39	0.46	0.46	0.12	0.11	0.12	0.12	0.12	0.10	0.07	0.61	0.72	1.37	1.46
ad-valorem al café	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.24	0.21	0.16	0.12	0.06	0.22	0.28	0.44	0.27	0.24
Ad-Valorem de la Gasolina	0.48	0.43	0.60	0.62	0.64	0.67	0.72	0.91	0.81	0.81	0.79	0.76	0.68	0.68	0.67
A los Servicios	0.02	0.02	0.02	0.02	0.02	0.01	0.02	0.02	0.02	0.03	0.03	0.03	0.03	0.03	0.03
Subtotal	7.52	9.02	8.48	7.92	7.91	7.95	8.06	7.80	7.64	7.77	7.87	9.18	9.50	10.51	10.62
Cuenta Especial de Cambio	0.95	0.88	1.09	1.29	1.52	1.95	2.63	2.79	2.56	1.99	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
TOTAL	8.47	9.90	9.57	9.21	9.43	9.90	10.69	10.59	10.20	9.76	7.87	9.18	9.50	10.51	10.62

Fuente: Dirección de Impuestos Nacionales.