

**EFFECTOS DE LA POLÍTICA FISCAL DEL PRESIDENTE CESAR GAVIRIA  
TRUJILLO PERÍODO 1990-1994 FRENTE AL DÉFICIT FISCAL Y LA  
EVASIÓN DE IMPUESTOS**

**KATHERINE MUÑOZ ESCOBAR**

**UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE OCCIDENTE  
FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS Y ADMINISTRATIVAS  
DEPARTAMENTO DE CIENCIAS ECONÓMICAS  
PROGRAMA DE CONTADURÍA PÚBLICA  
SANTIAGO DE CALI**

**2006**

**EFFECTOS DE LA POLÍTICA FISCAL DEL PRESIDENTE CESAR GAVIRIA  
TRUJILLO PERÍODO 1990-1994 FRENTE AL DÉFICIT FISCAL Y LA  
EVASIÓN DE IMPUESTOS**

**KATHERINE MUÑOZ ESCOBAR**

**Trabajo de Grado para optar el título de Contador Público Titulado**

**Directora**

**MYRIAM RUTH MONTEALEGRE DE HOFFMAN**

**Contadora Pública Titulada**

**UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE OCCIDENTE  
FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS Y ADMINISTRATIVAS  
DEPARTAMENTO DE CIENCIAS ECONÓMICAS  
PROGRAMA DE CONTADURÍA PÚBLICA  
SANTIAGO DE CALI**

**2006**

**Nota de Aceptación:**

Aprobado por el Comité de Grado en cumplimiento de los requisitos exigidos por la Universidad Autónoma de Occidente para optar al título de Contador Público Titulado.

Dra. MYRIAM SALCEDO .  
Jurado

Dr. VICTOR HUGO BECERRA .  
Jurado

Santiago de Cali, 12 de Julio de 2006

## **AGRADECIMIENTOS**

Primeramente a Dios por permitir cumplir con uno de mis grandes sueños convertirme en una profesional y en la carrera que desde niña me sentí más identificada, a mi familia por su constante y desinteresado apoyo para que llegará a este meta anhelada y a esta hermosa institución universitaria que hoy hace posible que este sueño de vida se cumpla en una de las instituciones más importantes y reconocidas de la región.

No tengo palabras para demostrar mi agradecimiento a todos ustedes porque hoy cumplo una de las etapas más esperadas y satisfactorias de mi vida y un solo agradecimiento es corto para la inmensa gratitud y agradecimiento que siento hoy, solo me queda decirles gracias, llevarlos en mi corazón y prometerme a mi misma que seré una excelente profesional con los principios de ética y respeto a mi profesión, que me han sido enseñados a los largo de mi carrera universitaria.

## CONTENIDO

	<b>Pág.</b>
INTRODUCCIÓN	14
1. LAS FINANZAS PÚBLICAS A LAS PUERTAS DE LOS AÑOS NOVENTA	16
1.1. FINANZAS DEL GOBIERNO CENTRAL	16
1.2. EFECTOS FISCALES DEL COLAPSO CAFETERO MUNDIAL	21
1.3. SECTOR DESCENTRALIZADO	23
1.4. PERSPECTIVAS	24
2. PERIODO PRESIDENCIAL 1990-1994	27
2.1. CESAR GAVIRIA TRUJILLO	27
2.1.1. Rumbo A La Presidencia	28
3. PRINCIPALES REFORMAS	31
3.1. CONSTITUCION DE 1991	31
3.1.1. Los Costos de la Nueva Constitución	37
3.1.1.1. Transferencias A Entidades Territoriales	38
3.1.1.2. Los Derechos Económicos Y Sociales.	38
3.1.1.3. Funcionamiento De Los Nuevos Entes Judiciales	38
3.2. DESBALANCE FISCAL Y TRANSFERENCIAS TERRITORIALES	40
3.2.1. Repaso Comparativo de Algunas Cifras	42
3.2.2. Transferencia a la Seguridad Social.	50
3.2.3. Seguridad y Justicia.	53
3.2.4. Rama Judicial, la Fiscalía y Medicina Legal.	56
3.3. LA APERTURA ECONÓMICA	58
3.3.1. Costos de la Apertura.	60
3.4. REFORMAS ECONÓMICAS	61
3.4.1. Exportaciones	62

3. 4. 2. Importaciones	64
3. 4. 3. Balanza Comercial.	68
3. 4. 4. Flujos De Capitales	69
3.4.5. Reservas Internacionales	76
3. 5. LA DEUDA PÚBLICA	79
3. 6. LA REFORMA LABORAL Y SUS EFECTOS FISCALES	82
3. 6. 1. Definición de Salario	82
3. 6. 2. Salario Integral	83
3. 6. 3. Cesantías	84
3. 6. 4. Pensión Sanción y Reintegro.	84
3 .6. 5. Licencia de Maternidad	85
4. REFORMAS TRIBUTARIAS 1990-1994	87
4. 1. REFORMA TRIBUTARIA DE 1990	89
4. 2. REFORMA TRIBUTARIA DE 1992	95
4.3. IMPACTO DE LAS REFORMAS SOBRE RECAUDOS Y SIMPLIFICACION ADMINISTRATIVA	100
4. 3. 1. Efecto de las reformas Sobre los Recaudos	100
4. 3. 2. Impacto de las Reformas Tributarias sobre la Eficiencia y la Simplificación Administrativa.	105
5. DEFICIT FISCAL	107
5. 1. DINAMICA DEL GASTO PÚBLICO	109
6. EVASION DE IMPUESTO A LA RENTA 1990-1994	113
6. 1. ESTIMACIONES PARA COLOMBIA Y ESTUDIOS ANTERIORES	114
6. 2. PRINCIPALES RESULTADOS ENCONTRADOS.	116
6. 2. 1. Personas Jurídicas	116
6. 2. 1. 1. Evasión Del Impuesto A La Renta-Personas Jurídicas.	117
6. 2. 1. 2. Productividad Del Impuesto A La Renta-Personas Jurídicas	118
6. 2. 2. Personas naturales	120
6. 2. 2. 1. Evasión Del Impuesto A La Renta Personas Naturales	122

6. 3. EVASION TOTAL	123
7. EVASION IMPUESTO A LA VENTAS	127
8. CONCLUSIONES	134
9. RECOMENDACIONES	140
BIBLIOGRAFÍA	143

## LISTA DE TABLAS

	<b>Pág.</b>
Tabla 1. Operación Efectiva Del Gobierno Central (1988 – 1989)	17
Tabla 2. Operaciones Efectivas Del Fondo Nacional Del Café (1986 - 1989)	22
Tabla 3. Seguimiento Financiero Dirección Nacional de Planeacion Gobierno Nacional Central (Proyectado 1990 - 1991)	23
Tabla 4. Operaciones Proyectadas de Tesorería (1990 -1991)	39
Tabla 5. Cuadro Comparativo Transferencias (1990-1994)	44
Tabla 6. Finanzas Departamentales y Municipales (1990 – 1995)	46
Tabla 7. Transferencias del Gobierno Centra (1990 – 1995)	47
Tabla 8. Costos Adicionales Ley 100 de 1993 (1994 -1995)	52
Tabla 9. Composición de Gasto de la Fuerza Pública (1990 - 1994)	55
Tabla 10. Evolución de los Gastos en la Rama Judicial, Fiscales y Medicina Legal	57
Tabla 11. Exportaciones por Sector Económico (1989 - 1995)	63
Tabla 12. Principales Productos De Importaciones	66
Tabla 13. Inversiones Extranjeras en Colombia Actividad (1990-1995)	74
Tabla 14. Principales Indicadores Económicos Colombianos (1989 – 1995)	77
Tabla 15. Principales Indicadores Sector Público Periodo 1989-1995	78
Tabla 16. Saldo Vigente de la Deuda Externa (1989 - 1994)	80
Tabla 17. Composición de la Deuda Externa Publica (1989 - 1994)	81
Tabla 18. Comparación Reformas Tributarias 1990-1994	94
Tabla 19. Comparación Reformas Tributarias 1990-1994	98
Tabla 20. Ingresos Tributarios 1990-1994.	101
Tabla 21. Operaciones Efectivas del Gobierno Central (1990 - 1994)	108
Tabla 22. Estimación Déficit Fiscal (1987 - 1991)	115

Tabla 23. Evasión de Impuestos a la Renta Personas Jurídicas 1990-1994	117
Tabla 24. Evasión de Impuesto a la Renta Personas Naturales 1990 -1994	122
Tabla 25. Evasión Total del Impuesto de Renta 1990 - 1994	124
Tabla 26. Tasa de Evasión del IVA Interno 1994	129
Tabla 27. Evasión del IVA en 1994	131
Tabla 28. Tasa Observada De IVA – 1994	132

## LISTA DE FIGURAS

	<b>Pág.</b>
Figura 1. Sector Público Colombiano Balance Por Niveles (1988)	18
Figura 2. Sector Público Colombiano Balance Por Niveles (1989)	18
Figura 3. Evolución del Presupuesto de la Fuerza Pública (1990 - 1995)	56
Figura 4. Arancel Nominal Medio (1989 – 1994)	61
Figura 5. Evolución de Importaciones (1990-1996)	65
Figura 6. Evolución de la Balanza Comercial (1965 - 1995)	68
Figura 7. Crecimiento Económico (1990 - 1996)	71
Figura 8. Inflación (1990 - 1996)	71
Figura 9. Ingreso Neto por Ventas de Narcotráfico (1990 - 1995)	72
Figura 10. Inversión Extranjera (1990 - 1995)	73
Figura 12. Reservas Internacionales (1990 - 1996)	76
Figura 13. Comportamiento de los Ingresos Tributarios (1990 - 1995)	102
Figura 14. Impuesto de la Renta Ingresos Tributarios (1990 - 1995)	103
Figura 15. Impuesto de IVA ngresos Tributarios (1992 - 1995)	104
Figura 16: Costos de los Recaudos (1988 - 1993)	105
Figura 17. Ingresos Tributarios Y Gasto Publico (1989 - 1995)	111
Figura 18. Gasto Público vs. Crecimiento de PIB (1990 - 1995)	111
Figura 19. Recaudo del Impuesto a la Renta Personas Jurídicas	116
Figura 20. Porcentaje Evasión del Impuesto a la Renta Personas Jurídicas	118
Figura 21. Productividad del Impuesto de Renta (1990 - 1994)	119
Figura 22. Tasa de Impuesto a la Renta (1988 - 1995)	120
Figura 23. Recaudo del Impuesto a la Renta Personas Naturales	121
Figura 25. Evasión del IVA en 1994	123

## **RESUMEN**

Este trabajo de grado contiene un análisis de los efectos de la política tributaria del presidente Cesar Gaviria Trujillo periodo 1990-1994 con relación al déficit fiscal y la evasión de impuestos, permitiendo determinar si las reformas tributarias (ley 49 de 1990 y la ley 6 de 1992) realizadas durante este periodo cumplieron los objetivos de disminuir el déficit fiscal y la evasión de impuestos, dos de los principios para las cuales fueron creadas, o por el contrario, su efecto fue negativo para el país, contrastado por la situación colombiana y con otras reformas de tipo político, económico y social que fueron determinantes en este periodo presidencial.

Durante este periodo del gobierno se llevó a cabo reformas sociales y económicas trascendentales que llevaron a crear una política fiscal que ayudará a reactivar la economía y la inversión, disminuir el gasto público y el déficit fiscal proyectado. Las medidas más trascendentales y representativas fueron la Constitución de 1991, la cual incremento el gasto público de manera sustancial, debido al compromiso de las transferencias a los entes territoriales, la creación de nuevas instituciones y de la expedición de leyes que comprometieron grandes partidas del presupuesto nacional y en materia económica el proceso de apertura económica, que se llevó a cabo para

modernizar la economía y buscar la participación económica de Colombia a nivel internacional, pero que disminuyó notablemente los ingresos tributarios que por concepto de aranceles que el gobierno percibía.

Durante esta época los ingresos tributarios fueron la forma más recurrente para cubrir los faltantes de la financiación del gobierno central, estas reformas tributarias llevaron a aumentos de la tarifa del IVA, cambios en la tarifa de los impuestos de renta, la inclusión y exclusión de nuevos contribuyentes, la modernización de los organismos de control tributario y otras normas de tipo fiscal que afectaron notablemente el comportamiento de los contribuyentes tanto personas naturales como jurídicas.

En 1990, se introdujo la primera reforma tributaria de la década (Ley 49). Esta reforma pretendía principalmente estimular el desarrollo del mercado de capitales, reactivando el ahorro y la inversión en la economía. Adicionalmente, se esperaba subsanar la disminución de los ingresos del gobierno, ante la reducción de las tasas arancelarias del proceso de apertura económica.

Posteriormente, se introduce la Ley 6 de 1992, con el objetivo de garantizar las finanzas del Estado a corto y mediano plazo, ya que desde la constitución de 1991, los compromisos del Estado aumentaron sustancialmente, como resultado del proceso de descentralización por el proceso de transferencias, el

crecimiento del gasto en sectores como defensa y justicia y del incremento en el pasivo pensional.

Sin embargo, se han tomado pocas medidas en aras de un control más eficiente del gasto público, razón por la cual, las políticas implantadas han sido principalmente de ingresos y no de control de gastos.

## INTRODUCCIÓN

Ante el déficit fiscal que presentaba el país durante el inicio de los años noventa, se hizo necesario contar con una serie de reformas tributarias, demasiado sucesivas, donde se incluyen nuevos contribuyentes, se modifican bases, tarifas y otros cambios de tipo tributario, ya que nuestros gobiernos han visto en las reformas tributarias, la forma más fácil de cubrir los faltantes de financiación del gobierno.

Son estas reformas, tan constantes y cambiantes, las que hacen que el sistema tributario sea mucho más complejo para los contribuyentes, convirtiéndose en un cuello de botella para la economía, ya que día a día impide el desarrollo dinámico de la economía y hacen que los sectores empresariales del país busquen a informalidad y la evasión de impuestos.

Esta investigación tiene por objetivo analizar los efectos de la política fiscal del presidente Cesar Gaviria periodo 1990-1994 en relación al déficit fiscal y la evasión de impuestos, permitiéndonos determinar si dicha política contribuyó a disminuir el déficit fiscal y la evasión de impuestos o por el contrario los aumento, se identificarán los principales cambios tributarios en tarifas, bases y tasas, adicionalmente, se determinaran los principales hechos que marcaron

las situación económica-social de este periodo presidencial, para poder determinar las causas del déficit fiscal y los factores determinantes para que se decidiera aplicar dicha política fiscal.

Dentro del desarrollo, se encontrará la recopilación de datos económicos y estadísticos tomados de diferentes entidades como la DIAN, el DANE, el Banco de la República, Cuentas Nacionales, Fedesarrollo, entre otras entidades, e igualmente, la opinión de diferentes autores conocedores del tema, los cuales, nos proporcionarán un criterio propio sobre lo que realmente sucedió durante este periodo frente a la reformas tributarias, el déficit fiscal y la evasión de impuestos, cuando se termina un periodo presidencial se generan una gran cantidad de criticas sobre las medidas y decisiones tomadas, pero realmente se desconoce porque eran importantes para el país o las consecuencias si dichas medidas no hubieran sido implementadas.

Consideramos que esta investigación será de gran importancia para el entorno investigativo y universitario, dado que será un estímulo para aquellas mentes proactivas, que tengan interés de relacionar y conocer temas tributarios, con aspectos económicos, sociales y políticos colombianos.

## **1. LAS FINANZAS PÚBLICAS A LAS PUERTAS DE LOS AÑOS NOVENTA**

El objetivo de esta sección es analizar, la situación por la que atraviesa el sector público colombiano en el prelude de los años noventa, él cual nos dará una mayor idea de la situación fiscal con que recibe e inicia el doctor Cesar Gaviria Trujillo su periodo presidencial.

La primera sección explora las finanzas del Gobierno Central e indaga por su relación con la marcha de los negocios. La segunda, se ocupa de la incidencia de los recientes sucesos cafeteros mundiales sobre las finanzas del Estado y por último se efectúan algunas provisiones para 1990 y los años futuros, lo cual se considera de gran importancia para comprender la situación fiscal que presenta el país para estos años. Para lo anterior se ha tomado a los autores Kalmanovitz y Rodríguez (1990).<sup>1</sup> Los cuales analizan esta situación y determinan factores importantes de esta época.

### **1.1. FINANZAS DEL GOBIERNO CENTRAL**

El perfil asumido durante 1989 por este nivel del sector público, se configuró al amparo de la política de ajuste fiscal. La búsqueda de un equilibrio virtual entre ingresos y gastos dejó al descubierto la voluntad de prescindir de cualquier

---

<sup>1</sup> KALMANOVITZ, Salomón; RODRIGUEZ, José Armando. Las Finanzas Públicas a Puertas de los Años Noventa. En: Revista Economía Colombiana : Fedesarrollo. Vol. 15, No. 4 (Oct. 1990); p. 48-57.

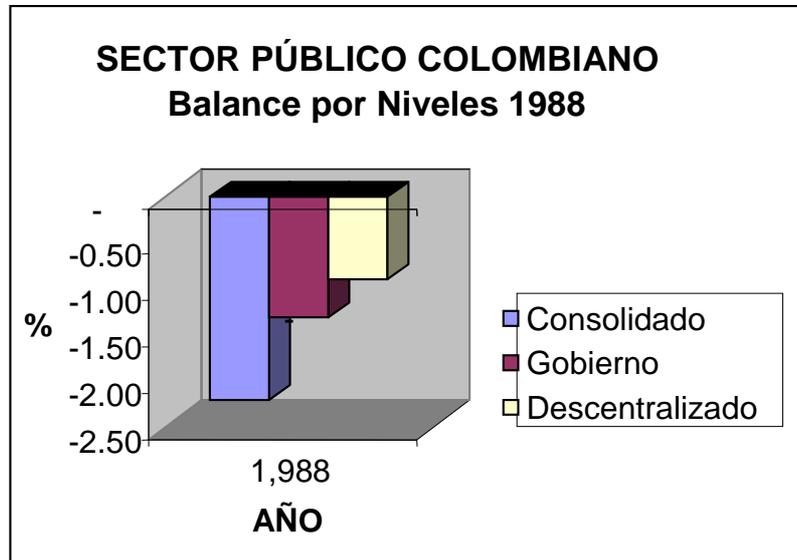
alternativa que contuviera elementos de política para la reactivación. El siguiente cuadro nos muestra los niveles del déficit de operaciones efectivas del gobierno, podemos observar como el déficit fiscal al finalizar el año 1989 se situó en 1.9% del PIB, proporción similar a la proyectada en el “plan financiero” del sector público 1989-1990.

**Tabla 1. Operación Efectiva Del Gobierno Central (1988 – 1989)**

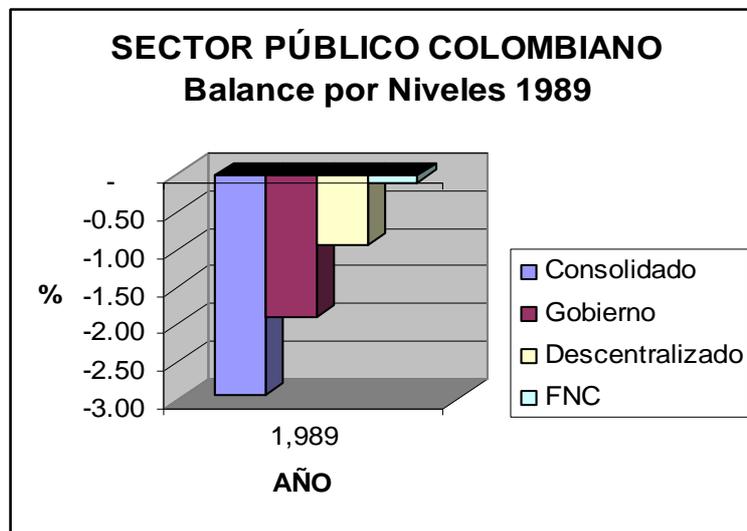
<b>Gobierno Central Operaciones Efectivas (porcentaje del PIB)</b>		
<b>Concepto / años</b>	<b>1988</b>	<b>1989</b>
<b>Ingresos Corrientes</b>		
<b>I Netos</b>	<b>10.4</b>	<b>10.1</b>
<b>II Pagos Totales</b>	<b>11.8</b>	<b>12.0</b>
<b>Funcionamiento</b>	7.9	8.1
Servicios Personales	1.9	1.9
Gastos Generales	0.9	1.0
Transferencias	5.0	5.2
Embargos	0.0	0.0
<b>Intereses</b>		
Deuda Interna	0.4	0.4
Deuda Externa	1.0	1.0
<b>Inversión</b>	2.5	2.2
Prestamos Brutos		
Entidades	0.2	0.3
<b>III Superávit o déficit</b>	<b>-1.5</b>	<b>-1.9</b>
<b>IV Financiamiento</b>	<b>1.5</b>	<b>1.9</b>
Crédito externo neto	1.2	1.0
Desembolsos	2.9	2.8
Amortizaciones	1.7	1.8
Crédito Interno Neto	0.3	0.1
Desembolsos	0.5	0.5
Amortizaciones	0.2	0.4
Variaciones de Caja	-0.1	0.7

Fuente: KALMANOVITZ, Salomón; RODRIGUEZ, José Armando. Las Finanzas Públicas a Puertas de los Años Noventa. En: Revista Economía Colombiana : Fedesarrollo. Vol. 15, No. 4 (Oct. 1990); p. 48-57.

**Figura 1. Sector Público Colombiano Balance Por Niveles (1988)**



**Figura 2. Sector Público Colombiano Balance Por Niveles (1989)**



Con los datos y gráficas anteriores podemos concluir, que los problemas de déficit fiscal ya se venían presentando desde la administración presidencial

pasada en leves niveles, pero las políticas y operaciones giraban en torno a no acrecentar el déficit fiscal.

En realidad, la época sufría momentos de violencia y de rigor en la economía, y poco a poco, se deterioraban las expectativas de los empresarios sobre la suerte de los negocios, “como preludio a los años noventa podemos encontrar una agudización del desempleo, indicador que indica la necesidad de dirigir las acciones fiscales y el conjunto de la política económica a propiciar la reactivación”.<sup>2</sup>

El cronograma de inversiones de 1989 refleja las vicisitudes de las negociaciones del crédito Challenger, pues la demora en los desembolsos, el primero de los cuales (US \$ 865 millones) se produjo al culminar Octubre de 1989, determinó el recorte de los gastos y la concentración en el último trimestre de la ejecución de los proyectos programados con este crédito. Dada la destinación prevista por el Gobierno del primer desembolso de este crédito (US\$ 362 millones), las obras programadas para el año 1989 en marco del Plan Nacional de Rehabilitación tuvieron que realizarse en 1990.<sup>3</sup>

El dinamismo adquirido por los ingresos corrientes, tras la reforma tributaria de 1986, llegó a su fin en 1989. La reforma provocó un crecimiento inicial de los

---

<sup>2</sup> “Colombia es un país muy conservador, no solo en el manejo de la deuda sino en todos los asuntos financieros”, En: Revista Semana, No. 361 (Ene. 1994); p. 43.

<sup>3</sup> “El manejo de la deuda externa” En: Revista Económica del Banco de la República, Vol. 5, No. 2 (Abr. 1989); p. 15-16.

recaudos, pero luego que los agentes económicos lo asimilaron, se hizo evidente que dicho incremento obedecía más a efectos de naturaleza transitoria que permanentes. Hay que considerar además que el componente cíclico de los recaudos se ha visto agravado por la agudización de la recesión, así como también, por la caída y recomposición experimentada por las importaciones. De hecho, la tasa de crecimiento de los ingresos corrientes totales estimada para el año 1990 (27%) es la mas baja desde 1983, y su importe es inferior en unos \$ 100 mil millones en relación con el calculado por el Gobierno de Barco en el programa macroeconómico<sup>4</sup>.

La pobreza experimentada por el comercio, así como las dificultades por las que atravesó la construcción de vivienda, actividad a la que estuvo ligada la evolución del nuevo gravamen sobre las ventas de cemento, incidió para que el impuesto al valor agregado (IVA) – la fuente de ingresos corrientes de la nación mas importante después del impuesto sobre la renta- frenará su ritmo de crecimiento. El mismo estancamiento del aparato productivo produjo, por otra parte, una disminución de las importaciones, circunstancia que junto con la reducción de los aranceles que tuvo lugar al comienzo del año 1989, explicó la pobre influencia de impuestos por ese concepto hacia las arcas del Estado.

Se debe tener en cuenta, que buena parte de las importaciones efectuadas correspondieron a equipo militar y otras destinadas a la prevención de

---

<sup>4</sup> ARANGO, Juan Pablo. Ante la peor Crisis del Siglo: El Peor Gobierno del Siglo XX. En : Revista Deslinde. Vol. 15, No. 1 (Mar. 1995); p. 5-6.

desastres en zonas como el nevado del Ruiz, las cuales fueron consideradas para efectos tributarios como exentas. Por lo demás, la composición del gasto del Gobierno a favor de los gastos militares, a raíz de la “guerra antinarcos”, tendió a incrementar la política de ajuste fiscal.

El hecho de que la deuda externa absorbió una porción apreciable de los ingresos corrientes del Gobierno -el 28% en 1989 frente al 20% en promedio en 1984 y 1988- acarreó la reducción del margen para financiar las operaciones de inversión. La inversión del Gobierno se vio reducida a raíz del cumplimiento en los pago a la banca, el principal acreedor del sector central.<sup>5</sup>

## **1. 2. EFECTOS FISCALES DEL COLAPSO CAFETERO MUNDIAL**

La tabla No. 2 nos presenta el balance de operaciones efectivas del FNC (Fondo Nacional Del Café) que resulta de cotejar el flujo de ingresos y gastos corrientes. Como se puede observar, en el año 1988 arrojó un saldo deficitario relativamente pequeño en términos de su participación en el producto (0.1%), equivalente en términos nominales a \$ 20.000 millones. Este comportamiento obedeció, a la conjugación de precios relativamente elevados durante el primer semestre, US\$ 1.40 por libra, con una producción relativamente baja.

---

<sup>5</sup> *Ibíd.*, p. 16

**Tabla 2. Operaciones Efectivas Del Fondo Nacional Del Café (1986 - 1989)**

**FONDO NACIONAL DEL CAFÉ**  
**Operaciones Efectivas**  
 (Participación del PIB)

<b>Concepto/años</b>	<b>1986</b>	<b>1987</b>	<b>1988</b>	<b>1989</b>
<b>1.INGRESOS CORRIENTES</b>	<b>6,3</b>	<b>3,3</b>	<b>3,1</b>	<b>3,1</b>
Ingresos Tributarios	0,2	0,1	0,1	0,1
Ingresos No Tributarios	6,1	3,2	3,0	3,0
<b>2.EGRESOS CORRIENTES</b>	<b>3,1</b>	<b>4,0</b>	<b>3,0</b>	<b>3,2</b>
Compras Bienes y Servicios	2,9	3,4	2,7	2,9
Gastos de Capital	0,2	0,2	0,2	0,2
Transferencias	-	0,4	0,1	0,1
<b>3.CONSECIÓN NETA DE PRESTAMO Y REC.</b>	<b>-</b>	<b>0,1</b>	<b>-</b>	<b>-</b>
<b>4.DEFICITI O SUPERAVIT</b>	<b>3,2</b>	<b>-0,6</b>	<b>-</b>	<b>-0,1</b>
<b>5. FINANCIAMIENTO</b>	<b>-3,2</b>	<b>0,6</b>	<b>-0,1</b>	<b>0,1</b>
Crédito Externo	-1,0	0,1	-	-
Crédito Interno	-2,2	0,5	-0,1	0,1
<b>DEFICIT O SUPERAVIT / PIB %</b>	<b>-0,4</b>	<b>0,5</b>		

Fuente: KALMANOVITZ, Salomón; RODRIGUEZ, José Armando. Las Finanzas Públicas a Puertas de los Años Noventa. En: Revista Economía Colombiana: Fedesarrollo. Vol. 15, No. 4 (Oct. 1990); p. 48.

En los próximos años de gobierno (1990-1994) perdurará las negativas condiciones del café en el mercado internacional, el Fondo Nacional del Café se verá abocado a incurrir en uno de los déficit más cuantiosos de las últimas décadas.

Estimativos preliminares, basados en los supuestos de que la cotización del grano girará en torno a los US \$ 0.85 por libra y que el precio interno real al

productor caerá en forma leve, indican que el faltante financiero será más o menos equivalente a los recursos obtenidos durante la pasada bonanza.

### 1. 3. SECTOR DESCENTRALIZADO

El aumento de la inversión en el sector eléctrico, Ecopetrol, la Empresa de Transporte Masivo del Valle de Aburra y Telecom, no provocaron el acrecentamiento del déficit fiscal. Su tamaño se mide en un rango que se consideró acorde con las metas macroeconómicas de Gobierno.

**Tabla 3. Seguimiento Financiero Dirección Nacional de Planeacion Gobierno Nacional Central (Proyectado 1990 - 1991)**

<b>Sector Publico Descentralizado Seguimiento Financiero DNP (porcentaje del PIB)</b>		
<b>Concepto / años</b>	<b>1987</b>	<b>1988</b>
<b>I Ingresos Corrientes Netos</b>	<b>11.9</b>	<b>11.9</b>
<b>II Pagos Corrientes Netos</b>	<b>9.1</b>	<b>9.2</b>
<b>III Pagos de Capital Netos</b>	<b>3.5</b>	<b>3.6</b>
<b>IV Déficit</b>	<b>-0.7</b>	<b>-0.9</b>
<b>V Financiamiento</b>	<b>-0.7</b>	<b>-0.9</b>
Crédito externo neto	-1.3	-1.0
Crédito Interno Neto	0.1	-0.1
<b>Otros</b>	<b>0.5</b>	<b>0.1</b>

Fuente: KALMANOVITZ, Salomón; RODRIGUEZ, José Armando. Las Finanzas Públicas a Puertas de los Años Noventa. En: Revista Economía Colombiana: Fedesarrollo. Vol. 15, No. 4 (Oct. 1990); p. 48.

Como podemos observar, pese al avance del sector descentralizado y a las políticas de austeridad del gobierno los gastos de este sector no lograron controlarse totalmente y cerraron en el año 1989 con un déficit de -0.9%, el cual fue necesario cubrir con financiamiento bancario.

#### **1. 4. PERSPECTIVAS**

Se puede evidenciar la presencia de una recesión de mediana intensidad, que por las perturbaciones de orden público y la caída de los precios del café se fue agravando. Ambos acontecimientos se contrastaron con los débiles signos de recuperación que se presentaron en el año 1989.

Todo demostró que la recesión se encuentra en una tapa intermedia de desarrollo y que tenderá a empeorarse en la medida en que se expresen a plenitud las fuerzas contractivas de la economía. En particular, el retroceso de la inversión privada y el ajuste del precio interno del café por debajo del índice de inflación dejarán sentir en mayor grado los efectos propios de la sustracción de demanda agregada en 1990 y años futuros.

El gasto público podría actuar como factor reanimador si se sabe controlar, pues a los proyectos aplazados durante 1989 por la demora en el desembolso del crédito Challenger, se adicionarán nuevas inversiones financiadas con los desembolsos restantes de dicho crédito. El gobierno se verá en la incógnita

de sostener ese nivel de gasto con financiación asegurada o rebajarlo hasta hacerlo compatible con su política de austeridad fiscal.

Como muestran los ejercicios de simulación del impacto macroeconómico del colapso cafetero efectuados por Leibovich<sup>6</sup>, “si el déficit público producido por la caída de los ingresos por exportaciones del grano se enfrentan con recortes del gasto del Estado, acaecería una disminución del crecimiento de la producción nacional, atribuible a la menor demanda agregada, sin que se logre comprimir el desbalance fiscal. A pesar de las dificultades que entraña la captación de los ingresos corrientes de una economía agobiada por el deterioro de los negocios, todavía podrá acudir a aumentar la tributación sobre los excedentes de los rentistas y empresarios, pero esta alternativa ni siquiera ha sido contemplada en un país donde los sectores que se nutren del gasto del Estado evaden, sin embargo, la responsabilidad esta a cargo del próximo gobierno, de definir políticas y estrategias de cómo financiarlo”.

Para el cierre de esta sección podemos concluir que para final de los años ochenta, ya se evidenciaban los primeros índices de déficit fiscal del gobierno y las épocas de recesión económica, encontramos que dentro de éste periodo sucedieron acontecimientos que ayudaron acrecentar el déficit fiscal como lo fueron la caída de los precios del café, los efectos cíclicos de las reformas tributarias, las grandes inversiones de las empresas del estado no

---

<sup>6</sup> LEIBOVICH, José. El colapso cafetero mundial y sus implicaciones para Colombia. En: Revista Economía Colombiana. Vol. 2, No. 4 (Oct. 1989); p. 27.

descentralizadas (inversiones eléctricas y petroleras) y el desembolso tardío de un crédito, el cual frenó todo el plan de gobierno que se tenía proyectado.

En la medida de los acontecimientos, sólo queda esperar el plan de gobierno del próximo periodo presidencial para definir si el déficit fiscal se incrementará o se podrá controlar y se nos confirma que ya se contemplaba la posibilidad de una reforma tributaria para la solución del déficit fiscal, pero todo estaría en manos del nuevo gobierno, quien será el responsable de definir y establecer su plan de gobierno.

## **2. PERIODO PRESIDENCIAL 1990-1994**

### **2. 1. CESAR GAVIRIA TRUJILLO**

El objetivo de esta sección es conocer de la vida política de Cesar Gaviria Trujillo y el entorno donde se desarrollo su elección como presidente de Colombia, para tener una mayor comprensión del entorno que a principios de los años noventa se vivió en el país, para ello hemos tomado su biografía de la Presidencia de la Republica- Biografías de Lideres Políticos CIBOD-Cesar Gaviria Trujillo.

Siempre demostró estar interesado en la política y en la participación activa en el gobierno colombiano, razón por la cual, durante toda su trayectoria política ocupo cargos importantes dentro de la vida política colombiana.

En 1978, el nuevo presidente liberal, Julio Cesar Turbay Ayala, le reclutó para su gobierno en calidad de viceministro de Desarrollo. Como congresista, Cesar Gaviria participó en la Comisión de la Cámara para asuntos económicos, la cual presidio desde 1980 a 1981 previa renuncia a su cartera gubernamental y entre 1983 y 1984 elevó esa función rectora a la propia Cámara de Representantes, ya durante la Administración del conservador Belisario Betancur Cuartas.

En la administración de Virgilio Barco, Cesar Gaviria se desempeñó como Ministro de Hacienda y Crédito Público (de Agosto de 1986 a Mayo de 1987), Ministro encargado de Justicia (de Mayo de 1987 a Febrero de 1989). En esta última etapa, estuvo de delegado de las Funciones Presidenciales, en los casos de grave alteración de orden público y estando el presidente Virgilio Barco ausente del país.

**2. 1. 1. Rumbo A La Presidencia.** En febrero de 1989 Cesar Gaviria se retiró del gobierno para dirigir la campaña presidencial del precandidato liberal Luis Carlos Galán Sarmiento, senador líder del Nuevo Liberalismo, comprometido con la lucha contra el narcotráfico y la corrupción. El 18 de agosto de 1989 Galán fue asesinado durante un mitin en la localidad de Soacha, Cundinamarca, por sicarios presuntamente contratados por el cartel de Medellín, durante el sepelio la propia familia del difunto solicitó a Gaviria que tomará el camino político del líder asesinado y este accedió.

En la jornada del 27 de Mayo de 1990, al cabo de una campaña especialmente dramática por el asesinato de los candidatos izquierdistas Carlos Pizarro León-Gómez y Bernardo Jaramillo Ossa, Gaviria resultó vencedor con el 47.8% de los votos sobre Álvaro Gómez Hurtado (cuyo secuestro en mayo de 1988 por el M-19 había terminado felizmente dos meses después, en parte gracias a las oportunas gestiones del entonces ministro), del Movimiento de Salvación Nacional (MSN), Antonio Navarro Wolf, el sustituto de Pizarro por cuenta de

AD M-19, y Rodrigo Lloreda Caicedo, del partido Social Conservador (PSC), grupo político que vio escapar por segunda vez consecutiva el retorno al poder.

Con su toma de posesión el 07 de Agosto de 1990 para un periodo de cuatro años, Cesar Gaviria se convirtió en el más joven jefe del Estado colombiano del siglo. Su objetivo central hasta el final del cuatrienio era el mismo declarado por sus predecesores y sucesores en el cargo, a saber, devolver la paz civil a una nación que durante décadas ha estado atrapada en el fuego cruzado de grupos armados de diverso signo, insurgencia guerrillera de izquierda, paramilitares de extrema derecha, carteles de la droga provistos de auténticos ejércitos privados y la delincuencia común, a los que debía sumarse las propias Fuerzas Armadas, responsables también de inmensas violaciones a los derechos humanos.

Además incluyó dentro de las prioridades de su plan la infraestructura vial y férrea, la ciencia y tecnología, resaltando la intención de fortalecer el proceso de apertura económica, que llevaba consigo la liberación comercial, la reconversión industrial y la internacionalización del sector productivo.

Después de la lectura anterior, se ha podido concluir que Cesar Gaviria Trujillo es un líder político con una amplia preparación y trayectoria, que ocupó cargos importantes dentro de la vida política colombiana, desempeñándose como asesor de otras campañas presidenciales como la de

Virgilio Barco y del precandidato asesinado Luís Carlos Galán, donde ser candidato presidencial para el periodo 1990-1994 aun no estaba planeado y fue el resultado del asesinato de este precandidato, del cual Cesar Gaviria era director de campaña, entonces, se evidencia que su candidatura es el resultado de la alteración del orden público y de la persecución a los lideres políticos colombianos que se vivió a principios de los años noventa, mostrándonos un marco de fuerte violencia y de gran influencia de narcotráfico en el país.

Fué un presidente liberal que continuó los planteamientos del anterior presidente Virgilio Barco en el área económica con la implementación de la apertura económica, la liberación comercial y las ideologías del precandidato fallecido Luís Carlos Galán al tratar devolverle la paz y la tranquilidad que desde hacia un tiempo por el entorno de violencia y narcotráfico el país no vivía. La revolución pacífica (su plan de gobierno) nació en un momento difícil, donde la economía afrontaba grandes dificultades para lograr tasas de crecimiento compatibles con las necesidades de inversión social (salud, educación, vivienda, acueducto, alcantarillados y vías de comunicación), y se presentaban grandes problemas económicos y de violencia que aumentaban aún más los gastos del estado y acrecentaba el déficit fiscal que se venía presentando y el cual será uno de nuestros objetos de estudio durante el desarrollo de la investigación.

### **3. PRINCIPALES REFORMAS**

Dentro del periodo de 1990-1994 se desarrollaron reformas económicas, sociales y políticas trascendentales para el país las cuales necesitan ser identificadas y analizar su impacto en el gasto público y el déficit fiscal para así poder comprender la política fiscal que desarrollo el presidente Cesar Gaviria para este periodo.

Para lo anterior, encontramos que las principales reformas fueron:

#### **3. 1. CONSTITUCION DE 1991**

Se ha incluido la opinión de Herrera (1992)<sup>7</sup>, ya que se quiere analizar el impacto de este hecho tan importante para el país a principios de los años noventa y crear una conciencia del papel que está le dio al hombre dentro de la sociedad y lo que realmente ocurre en la actualidad.

Para atraer a la guerrilla a una mesa de negociaciones que desembocará en un alto al fuego, la desmovilización y la integración de sus miembros a la sociedad civil, Gaviria lanzó el proceso de Constituyente.

El 9 de Diciembre de 1990 se celebraron elecciones a una Asamblea Nacional Constituyente en las que el M-19, para sorpresa general, se puso a la altura de

---

<sup>7</sup>HERRERA LLANOS, Wilson. Los Principios Fundamentales de la Constitución : 10 Años Después. En: Publicaciones Uninorte. Vol. 4, No. 2 (Dic. 1992); p. 10-11.

los dos partidos hegemónicos desde el derrocamiento del último dictador militar, Gustavo Rojas Pinilla, en 1957. La Carta Magna promulgada el 4 de Julio de 1991 en sustitución de la que regía desde 1886 fue presentada por el presidente Gaviria como el instrumento legal llamado a transformar las estructuras políticas y las normas de convivencia del país en un sentido modernizador y democrático.

Con la Constitución de 1991, en Colombia se abrió un nuevo proceso de participación ciudadana y, un nuevo marco democrático basado en el reconocimiento legal de los derechos fundamentales para todos los colombianos. En tal sentido la carta constitucional fue considerada como una de las más avanzadas del mundo.

En este punto, el tratamiento de los deberes y derechos ciudadanos, así como los mecanismos para la protección, individuales y colectivos, son su punto medular, es precisamente el factor motivante del acercamiento particular a nuestra Constitución Política de 1991, asunto que se asume en función de concepto de ciudadano, como ser de derechos y deberes, capaz de percibir y de vivir los nuevos retos de la comunidad humana. Un sujeto comprendido, y a la vez implicado en las dos comprensiones: la intelectual u objetiva y la humana intersubjetiva (sucede en la comunicación intelectual o afectiva entre dos o mas sujetos).

La constitución incorpora como derechos fundamentales los consagrados en el título II y Capítulo I, que reconoce para todos los colombianos unos derechos primarios como son: la vida, la integridad física, la salud y la seguridad social, el reconocimiento jurídico, la educación, libertad de culto, la libertad de conciencia, de expresión, el trabajo y la participación entre otros.

Llamada popularmente “del revolcón” por los cambios que introducía, la nueva Constitución asentaba la democracia participativa con las figuras de la consulta popular, el referéndum y la iniciativa legislativa en la defensa de los derechos fundamentales; se facilitó la doble nacionalidad, la vida de los colombianos en el exterior, la participación comunitaria, el endurecimiento de las inhabilidades de los congresistas, la elección popular de alcaldes y gobernadores, la introducción al sistema acusatorio y la Fiscalía.

También, introdujo los cargos institucionales del vicepresidente de la República, el Fiscal General de la Nación y el defensor del Pueblo, consagró la prevalencia de los Derechos Humanos y la nulidad de todos los matrimonios, incluidos los religiosos. Una de las primeras consecuencias de la reforma fue el nombramiento por Gaviria de Rafael Pardo Rueda como ministro de Defensa, cartera que desde 1953 había estado ocupada por un alto oficial de las Fuerzas Armadas.

Hoy se afirma, después de quince años, que la Constitución de 1991 no es una obra perfecta, pero sin duda, ella ha significado un avance formidable en la modernización del Estado. Porque de poco sirven las reformas legales si no hay profundos cambios en la conducta de nuestras comunidades. Ella es una constitución eminentemente social que busca eliminar los privilegios, las injusticias, los atropellos, por tal motivo, fue elaborada bajo los preceptos del respeto de la dignidad humana y la convivencia pacífica.

A pesar de tan notables realizaciones, la actual Constitución de 1.991 es una revolución inconclusa. A pesar, de que bajo su vigencia se han realizado las grandes transformaciones, antes mencionadas, también se ha fortalecido la violencia, la corrupción política, las injusticias, la impunidad. En tal sentido, es urgente crear una nueva cultura ciudadana que defienda lo público y los intereses generales de la comunidad nacional.

La actual crisis estructural, confirma los vacíos presentes en la carta; el conflicto armado que lacera nuestra sociedad nos lleva a reflexionar sobre la urgencia de construir una nueva sociedad cuyas bases deben estar fundamentadas a partir del trabajo de “desarrollar una cultura productiva y política con la abolición de prácticas y lógicas de comportamiento arraigadas, como la rentística y la ilegal, enmarcada dentro de un verdadero ordenamiento

democrático e incluyente socialmente, en el contexto de la globalización comprendidas las esferas económica, política, social y cultural”<sup>8</sup>

La reflexión sobre un nuevo modelo económico, democrático y alternativo debe partir del análisis de que el libre mercado, base del neoliberalismo; conduce al capitalismo salvaje al crear políticas económicas que sólo favorecen al gran capital y la iniciativa privada en detrimento de las políticas sociales, al limitar la intervención estatal. La propiedad privada sin restricciones base del capitalismo individualista, conduce a un lucha desigual en que la libertad y la riqueza en manos de unos pocos limita las posibilidades de progreso de las mayorías asalariados.

Una revolución profunda que genere una reforma de estado y cuya única forma de gobierno sea una democracia avanzada participativa e incluyente y para el logro de tal propósito es preciso: reformar la justicia, los órganos de control, creación de instrumentos eficaces para combatir la corrupción, el narcotráfico, reforma política que legitime el pluralismo, reforma de los movimientos políticos, reformas al sistema electoral, dar garantías plenas a la oposición y las minorías, ampliar los mecanismos de participación, reformar el congreso, modernizar el aparato administrativo, descentralizar y generar poder local, crear nuevas políticas de servicios públicos, eliminar el presidencialismo

---

<sup>8</sup> GARAY, Luís Jorge. Construcción de una Nueva Sociedad. 2 ed. Bogota: Editorial Cambio, 1999. p. 11.

y sobre todo, lograr la connivencia pacífica en todo el territorio nacional a través de firmar acuerdos serios con los actuales grupos armados.

Con la lectura hecha anteriormente se quiere hacer una pequeña reflexión sobre el estado actual de la sociedad y reafirmar que a pesar de las innumerables críticas encontradas por muchos autores sobre la reforma a nuestra constitución política, era un hecho inevitable, que tarde o temprano debió hacerse dentro del proceso de modernización de la sociedad, se necesitaba una nueva Constitución que aunque en leyes garantizara los derechos fundamentales del ser humano y fuera la base de una sociedad moderna, donde el ser humano y su desarrollo fuera el pilar del desarrollo, donde se garantizarán derechos como la libertad de culto, la vida de los colombianos en el exterior y se reconocieran los derechos de las comunidades minoritarias, ya que nuestra carta magna inicial ya era demasiado antigua y no garantizaba todos los derechos fundamentales que la Constitución de 1991 entregó.

Dentro de la lectura anterior, se nos demostró la necesidad de una sociedad nueva donde la corrupción y los intereses personales no apremien sobre los comunes, pero considero que este cambio y transformación de la sociedad no la crea una Carta Magna, por el contrario, lo crea un cambio de actitud y de comportamiento del individuo. Si ya somos conscientes de los problemas y la falta de valores que asechan a nuestra sociedad, si somos concedores de

esta problemática, lo importante es cambiar, tomar una actitud de cambio que nos lleve a buscar el bien común y no el propio por encima de todo.

Se considera que esto es lo más importante en la actualidad para garantizar la justicia y el respeto del ser humano como base fundamental de la sociedad.

**3. 1. 1. Los Costos de la Nueva Constitución.** Para apreciar los costos que al presupuesto nacional tuvieron las nuevas instituciones y cambios dictados en la Constitución de 1991 hemos tomado a Tenjo (1991)<sup>9</sup>, quien nos brindará una mayor comprensión del tema.

Las responsabilidades fiscales que la Carta le impone a la Nación son tres:

- Las transferencias a las entidades territoriales, la cual ampliaremos más adelante.
- Los derechos económicos y sociales consagrados en el Título II, Capítulo 2 del texto constitucional.
- El funcionamiento de los entes judiciales que el constituyente creó.

---

<sup>9</sup> TENJO, GALARZA, Fernando. Vientos de Apertura: Tormenta de Impuestos. En: Revista Estrategia Económica. Vol. 4, No.1 (Sep. 1991); p. 13-17.

**3. 1. 1. 1. Transferencias A Entidades Territoriales.** Si bien es evidente que el artículo 357 de la Constitución Nacional dispone que los municipios participarán en los ingresos corrientes hasta alcanzar el 22% de los mismos en el año 2002. Así, lo dispone el artículo 356 del mismo ordenamiento jurídico. Igualmente el aumento de los nuevos recursos se hará en forma gradual a partir de 1993 de tal manera que, con su traslado, no le cause daño a las finanzas de la nación.

**3. 1. 1. 2. Los Derechos Económicos Y Sociales.** Los nuevos derechos económicos y sociales (a la vivienda digna, a la recreación, al deporte, a la rehabilitación e integración social de los disminuidos físicos, sensoriales y psíquicos, etc.) lo mismo que la seguridad social, la salud, la educación, constituyen obligaciones de todo Estado cuya atención está sometida a su capacidad financiera que es, siempre insuficiente. “No existe norma constitucional alguna que le imponga al gobierno el deber de aumentar, a partir de este año y en forma sustancial, las inversiones en estas.”<sup>10</sup>

**3. 1. 1. 3. Funcionamiento De Los Nuevos Entes Judiciales.** Corte Constitucional, Consejo Superior de la Judicatura, Fiscalía General de la Nación y la Defensoría del Pueblo produjeron gastos de funcionamiento altos y fueron partidas que en anteriores presupuestos no existían. Así lo indicaron las

---

<sup>10</sup> CALDERON, Fernando. Gobernabilidad, Competitividad e Integración Social II. En: Revista Política y Gobernabilidad. Vol. 10, No. 2 (Dic. 1995); p. 18-19.

proyecciones de un déficit fiscal del gobierno central para los años de 1990 y 1991:

**Tabla 4. Operaciones Proyectadas de Tesorería (1990 -1991)**  
**GOBIERNO NACIONAL CENTRAL**  
**Operaciones Proyectadas de Tesorería**  
 ( 1990-1991)  
 (miles de millones y porcentajes)

CONCEPTO	1990	1991	Var. Ausol	%
<b>1.INGRESOS CORRIENTES NETOS</b>	<b>2,055.1</b>	<b>3,218.6</b>	<b>1,163.5</b>	<b>56.6</b>
Tributarios	1,841.6	2,756.7	915.1	49.7
Directos	779.1	1,303.6	524.5	67.3
Indirectos	1,062.5	1,453.1	390.6	36.8
No Tributarios	213.5	461.9	248.4	116.3
<b>2.PAGOS TOTALES</b>	<b>2,131.5</b>	<b>3,090.5</b>	<b>959.0</b>	<b>45.5</b>
Funcionamiento	1,461.9	1,997.1	535.2	36.6
Servicios				
Personales	450.7	565.8	115.1	25.5
Gastos				
Generales	78.6	142.2	63.6	80.9
Transferencias	932.6	1,289.1	356.5	38.2
Intereses	222.5	297.1	74.6	33.6
Inversión	438.5	697.7	259.2	59.1
Otros	8.6	98.5	89.9	0
<b>3.SUPERAVIT O DEFICIT</b>	<b>-76.4</b>	<b>- 128.1</b>	<b>- 204.5</b>	
<b>4.FINANCIAMIENTO</b>	<b>76.4</b>	<b>-128.1</b>	<b>-204.5</b>	<b>-</b>
Crédito Externo				
Neto	-17.6	-58.5	-40.9	-
Crédito Interno				
Neto	134.8	128.5	-6.3	-4.7
Otros	-40.8	-198.1	-157.3	-
<b>DEFICIT O SUPERAVIT / PIB %</b>	<b>-0.4</b>	<b>0.5</b>		

CALDERON, Fernando. Gobernabilidad, Competitividad e Integración Social II. En: Revista Política y Gobernabilidad. Vol. 10, No. 2 (Dic. 1995); p. 18-19.

Como podemos observar y analizar en la tabla 4, los pagos por concepto de funcionamiento, transferencias e inversión aumentarán notablemente de un año a otro y se presentaría un déficit fiscal que debe ser cubierto con financiación (créditos externos e internos), para que realmente no exista un déficit fiscal.

### **3.2. DESBALANCE FISCAL Y TRANSFERENCIAS TERRITORIALES**

Existe amplio consenso respecto a que el valor que deterioro la situación fiscal observado en Colombia, en los últimos años, está relacionado en parte al proceso de descentralización fiscal. Este último, que había adquirido una importante dinámica con la Ley 14 de 1983, se convirtió en aspecto fundamental de las finanzas públicas a partir de lo dispuesto en la Constitución de 1991.

Por lo manifestado anteriormente, se ha tomado la opinión de Steiner y Soto(1999)<sup>11</sup> ya que se considera un gran aporte para la comprensión de éste tema, que fue un factor determinante para el déficit fiscal en las finanzas del estado colombiano, y además, nos crea un gran interrogante por resolver, determinar si, realmente las transferencias han sido un proceso que se ha manejado correctamente, o por el contrario, necesita ser reestructurado para un manejo más eficiente de los recursos por parte del gobierno central, los municipios y departamentos.

---

<sup>11</sup> STEINER y SOTO. Cinco Ensayos sobre Tributación en Colombia. Bogotá: Cuadernos de Fedesarrollo No. 6, 1999. p. 230-262.

Steiner y Soto, afirman que las críticas más usuales que hoy día se hacen al proceso de descentralización son dos. De una parte, se cuestiona la automaticidad con la cual el gobierno central debe transferir a las regiones una importante proporción de sus ingresos corrientes.<sup>12</sup> De otra, se observa con preocupación que la transferencia de recursos hacia las regiones se haya afectado más rápidamente que el traslado de responsabilidades del gasto. Parte del problema radica en que el nivel central continúa controlando nóminas y salarios, lo cual, aunado a limitados recursos propios, les dificulta a los gobiernos locales asumir sus responsabilidades plenamente. De acuerdo con el Fondo Monetario Internacional (1995), “La descentralización en Colombia parece favorecer el modelo de administración funcional, donde el centro toma las decisiones y se le pide a las instituciones descentralizadas que las ejecuten”. Además, renglones específicos del gasto –incluidos los de educación universitaria y los de la red vial secundaria-, que deberían estar en cabeza de los departamentos, continúan siendo responsabilidad de la administración central.

El creciente desbalance fiscal que se ha dado en los últimos años ha determinado que gran parte de los análisis sobre los aspectos fiscales de la descentralización se concentren en la dimensión macroeconómica del problema. Las recomendaciones suelen referirse a la necesidad de poner un

---

<sup>12</sup> Hasta 1991 el gobierno central transfería a las regiones una proporción del recaudo del IVA. En la actualidad transfiere una proporción de sus ingresos corrientes. De acuerdo con el FMI (1995), este cambio fue acertado, por cuanto al repartir un impuesto específico, se creaban incentivos a no recaudarlo.

límite efectivo a las transferencias y a descentralizar de una vez por todos aquellos gastos que ya no deberían ser responsabilidad del gobierno central. Por lo mismo, se ha relegado a un segundo plano el estudio de importantes aspectos “micro” de las descentralizaciones, incluido el tema de la tributación regional. Al respecto, resulta bastante dicente la poca atención otorgada por la Comisión Nacional del Gasto (1997) al tema de los tributos regionales. En nota al margen, la Comisión señala que “la asignación de los impuestos vigentes concuerda con la practica internacional y facilita la administración, así que no habría por que alterarla”.

**3.2.1. Repaso Comparativo de Algunas Cifras.** Es usual, argumentar que, tanto en el sector público como en el privado, la descentralización en la toma de decisiones conduce a una asignación más eficiente de recursos. En el caso que nos ocupa lo logra, porque le facilita a los gobiernos la provisión de servicios de una manera que está más acorde con las necesidades locales, porque vuelve al gobiernos más responsables ante sus electores y porque estimula a los gobiernos a competir por la aceptación de sus electores.

Ante este tema, Caballero (1996).<sup>13</sup> afirma, como es apenas lógico, la descentralización de las responsabilidades de gasto conlleva la necesidad de descentralizar, así sea parcialmente, la responsabilidad en la generación de recursos. De lo contrario, los niveles subregionales serían completamente

---

<sup>13</sup> CABALLERO, César A. Descentralizaciones, Gobernabilidad y Caos. 2 ed. Bogota: Colección Fedesarrollo, 1996. p. 56-58.

dependientes financieramente del gobierno central, lo que imposibilitaría la obtención de los beneficios de descentralizar el poder decisorio, incluida la mayor responsabilidad ante el elector. Ello no implica que sea necesario que haya total correspondencia entre la descentralización del gasto y la descentralización de la capacidad de generación de recursos. De hecho, probablemente en todas las economías los niveles subnacionales financian parte de su gasto con transferencias provenientes de un nivel superior. Valga decir, es común observar “desbalances fiscales verticales”, donde los niveles superavitarios (el central) transfieren recursos a los deficitarios (departamentales y locales).

Utilizando la información sobre ejecución presupuestal reportada por la Contraloría General de la República, se calcula el desbalance fiscal vertical de Colombia para el periodo presidencial 1990-1994.<sup>14</sup> Es importante anotar que tanto en el caso de los departamentos como en el de los municipios se han incluido, tanto los ingresos como en los gastos, los que llevan a cabo las empresas públicas del respectivo nivel de gobierno. Como se observa en la tabla 5, en lo que se refiere al gobierno central, sus ingresos totales han superado sus gastos propios (es decir, excluidas las transferencias a los entes territoriales) en promedio en 33%. El caso contrario se observa en los departamentos y municipios, donde los ingresos “propios” (donde no se

---

<sup>14</sup>A la fecha, no se cuenta con información más actualizada para el caso de los municipios que no son capital departamental.

incluyen las transferencias provenientes desde el nivel central) han representado alrededor del 80% de los gastos totales.

**Tabla 5. Cuadro Comparativo Transferencias (1990-1994)**

Año	Gobierno Central			Dptos	Municipios
	Ingresos/ Gastos	Transf.. A Dptos y Municip (% del PIB)	Déficit (-) (% del PIB)	Ingresos/Gastos	
1990	135.1	3.09	0	80	73.7
1991	133.2	3.19	0.19	83.5	73.9
1992	137.0	3.53	-0.23	84.6	74.3
1993	130.8	3.87	-0.79	77.7	75.7
1994	148.7	4.15	-0.9	75.5	73.3

Fuente: STEINER y SOTO. Cinco Ensayos sobre Tributación en Colombia. Bogotá: Cuadernos de Fedesarrollo No. 6, 1999. p. 230-242.

Podemos observar, que para el caso del gobierno central, el deterioro en el balance fiscal entre 1990 y 1994 (cuando se pasa de equilibrio en 1990 a déficit de -0.23 y -0.79 en 1992 y 1993) se explica en un 50% en el incremento en las transferencias a las regiones (que en igual lapso pasaron del 3.1% al 4.15% en 1994 del PIB). De acuerdo con los cálculos de la Comisión Nacional del Gasto (1997), entre 1991 y 1996 el total de los gastos por concepto de transferencias (como % del PIB) del nivel central se incrementó de 5.08% a 8.48%. De dicho aumento, exactamente la mitad (1.74% del PIB) se explica en aumentos en las transferencias a las entidades territoriales. Las demás transferencias incluyen, entre otras, las correspondientes a la seguridad social. Estas últimas pasaron de representar el 1.1% del PIB en 1991 a representar el 2.83% en 1996.

La importancia de las empresas públicas en las finanzas departamentales y municipales no se puede exagerar. Excluidas las mismas, la tendencia en el panorama de la dependencia fiscal se vuelve bastante más preocupante. En la tabla 6, se reportan diversas variables que ilustran éste punto. En el caso de los departamentos, mientras los ingresos tributarios totales como porcentaje del PIB descendieron de 1.18% en 1991 a 0.95 en 1994, las transferencias provenientes del nivel central pasaron de 0.58% del PIB a 0.53%. Como consecuencia de lo anterior, las transferencias, que en 1991 financiaban el 27.2% de los gastos del nivel departamental, en 1994 financiaban un 24.83 % del mismo. Para el caso de los municipios, la tendencia es igualmente desfavorable, por cuanto los ingresos tributarios han disminuido con el aumento en las transferencias. En 1995 estas últimas financiaron un porcentaje de los gastos similar al observado en 1990.<sup>15</sup>

---

<sup>15</sup> Con cifras hasta 1990, este comportamiento más favorable en los municipios que en los departamentos ya había sido identificado en la Presidencia de la Republica (1992).

**Tabla 6. Finanzas Departamentales y Municipales (1990 – 1995)**

**FINANZAS DEPARTAMENTALES Y MUNICIPALES**

<b>Nivel del Gobierno</b>	<b>Ingresos Tributarios Directos</b>	<b>Ingresos Tributarios Indirectos</b>	<b>Ingresos Tributarios Totales</b>	<b>Transferencias del Nivel Central</b>	<b>Déficit</b>	<b>Transfer como % de gastos</b>
<b>Departamentales</b>						
1990	0,15	1,03	1,18	0,58	0.07	27.18
1991	0,14	0,98	1,12	0,50	0.10	23.76
1992	0,15	0,94	1,08	0,53	0.15	25.04
1993	0,16	0,88	1,04	0,51	0.34	21.97
1994	0,16	0,79	0,95	0,53	0.24	24.83
1995	0,16	0,76	0,92	0,73	0.02	35.38
<b>Municipios</b>						
1990	0.36	0.59	0.95	0.96	0.20	37.97
1991	0.39	0.61	1.00	1.1	0.21	39.87
1992	0.43	0.64	1.07	1.25	0.10	43.56
1993	0.47	0.69	1.16	1.45	0.36	41.39
1994	0.59	0.90	1.49	1.47	0.54	35.57
1995	0,16	0.85	1.43	1.52	0.09	40.59

Fuente: STEINER y SOTO. Cinco Ensayos sobre Tributación en Colombia. Bogotá: Cuadernos de Fedesarrollo No. 6, 1999. p. 230-242

En la tabla 7 se muestra la evolución de las transferencias (tanto totales como territoriales) en Colombia. El balance vertical se logra con un extenso sistema de transferencias de propósito específico a los departamentos (por ejemplo, el situado fiscal), y mediante el sistema de participaciones de los municipios. El

desbalance vertical es tan marcado, que los departamentos y los municipios no sólo reciben enormes transferencias, sino que además requieren de financiamiento, aspecto verdaderamente preocupante desde el punto de vista macroeconómico. Al respecto, son indicativas las cifras sobre déficit fiscal reportadas en la penúltima cifra del cuadro.

**Tabla 7. Transferencias del Gobierno Centra (1990 – 1995)**

<b>TRANSFERENCIAS DEL GOBIERNO CENTRAL</b>					
<b>Concepto</b>	<b>1991</b>	<b>1992</b>	<b>1993</b>	<b>1994</b>	<b>1995</b>
<b>I. Total a Seguridad Social</b>	<b>1.09</b>	<b>1.21</b>	<b>1.84</b>	<b>2.16</b>	<b>2.49</b>
Cesantías	0.12	0.13	0.3	0.27	0.27
Pensiones	0.72	0.8	1.23	1.4	1.62
Transferencias asociadas a Nomina	0.22	0.23	0.26	3	0.39
Otros	0.03	0.05	0.05	0.19	0.21
<b>II. Total a Entidades Territoriales</b>	<b>3.38</b>	<b>3.86</b>	<b>4.12</b>	<b>4.52</b>	<b>4.49</b>
Situado Fiscal	1.29	1.47	2.45	2.6	2.56
Participaciones Municipales	1.12	1.26	1.41	1.53	1.63
Universidades Dptles y Municipales	0.19	1.09	0.19	0.2	0.22
Otros	0.78	0.94	0.07	0.19	0.08
<b>III. Otras Transferencias</b>	<b>0.61</b>	<b>0.49</b>	<b>0.55</b>	<b>0.86</b>	<b>0.88</b>
<b>IV. Total Transferencias</b>	<b>5.08</b>	<b>5.56</b>	<b>6.51</b>	<b>7.55</b>	<b>7.87</b>

Fuente: STEINER y SOTO, C. Cinco Ensayos sobre Tributación en Colombia. Bogota: Cuadernos de Fedesarrollo No. 6, 1999. p. 230-242

Observando las cifras y comentarios de los autores Steiner y Soto sobre las transferencias nacionales, se ha llegado a la conclusión que el aumento de estas partidas en la Constitución de 1991 paso de representar el 3.09% en 1990 al 4.15% en 1994, siendo una de las principales causas del déficit fiscal del gobierno y al mismo tiempo se comprende que era necesario hacerlas, ya que realmente la infraestructura y el crecimiento de Colombia así lo exigía, se pasaba de ser una nación pequeña y centralista a un país con amplios territorios y muchas poblaciones donde se hacia necesario destinar nuevas partidas de dinero que garantizarán la satisfacción de necesidades básicas en salud, educación, servicios públicos e infraestructura de las poblaciones y donde los ingresos tributarios generados por los propios departamentos son pocos para este tipo de necesidades y donde una realidad de los municipios y departamentos es no contar con la organización ni los medios para que su propio nivel de tributación les permitiera cubrir estos costos tan altos, es por esto que las transferencias pasan a ser de gran importancia para la infraestructura y desarrollo de país.

Pero al mismo tiempo se crea la inquietud y la necesidad de determinar por parte de la Comisión Nacional del Gasto, que partidas del gastos deben ser asumidas por el sector central y que partidas de los mismos por cada departamento, por las razones que se exponen a continuación:

-Es necesario que cada departamento determine la responsabilidad y el valor de sus gastos y con la centralización de los salarios de los funcionarios públicos y el grupo de profesores es difícil determinar, el valor real de estas partidas fundamentales para el funcionamiento de un municipio o un departamento por pequeño que sea.

-¿La asignación de dichas transferencias se hace de manera equitativa? ya que departamentos como Choco, Guajira, Amazonas o Vichada donde las necesidades en educación, salud e inversión parecen ser mas altas que en otros departamentos del país y con el transcurrir del tiempo se observa que estas necesidades aumentan y no se evidencia ninguna solución para mejorar las garantías y calidad de vida de esta población.

-Se revise el proceso de traslado de transferencias para controlar que estas partidas lleguen realmente a su destino y garantizar que los proyectos realmente se ejecuten.

-Determinar que departamentos presentan por su desarrollo y desarrollo empresarial mayor capacidad de generar y percibir ingresos propios y cuales no; lo anterior, para tener un mayor control sobre la tributación regional y sobre el manejo de las finanzas departamentales y municipales.

-Efectuar una revisión a las finanzas públicas de los departamentos para poder determinar si sus sistemas de tributación cumplen con los principios de equidad y eficiencia que requieren los sistemas tributarios.

El siguiente tema está enfocado a reconocer otras destinaciones que tuvieron las transferencias, como seguridad social, violencia, fuerzas militares y en ramas como la Judicial, la Fiscalía y Medicina Legal; fue tomada del autor Caballero (1995)<sup>16</sup> y nos ayudará a comprender el impacto tan considerable que tuvieron las transferencias en el presupuesto nacional y en el tema del déficit fiscal.

**3. 2. 2. Transferencia a la Seguridad Social.** El siguiente componente importante de las transferencias es el gasto asociado a la seguridad social. Con la Ley 100 de 1993, el gobierno se ha visto en la necesidad de hacer importantes cambios para lograr una correcta implementación del sistema propuesto. Los pagos del gobierno central por concepto de seguridad social, se incrementaron en un punto del PIB entre 1990 y 1994, llegando a un 1.6% del PIB en 1995.

Se puede afirmar que “los objetivos principales de la reforma son clarificar las cuentas sobre la deuda del pasivo pensional y los aporte del Estado

---

<sup>16</sup>CABALLERO, Cesar A. Gobernabilidad y Finanzas Públicas en Colombia. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación, 1995. p. 23-24.

colombiano como empleador y lograr una cobertura universal de seguridad social, que incluye atención en salud y pensiones.”<sup>17</sup>

En pensiones, se creó un régimen contributivo, el cual se divide en dos grandes modelos, un sistema de prima media, o de reparto simple, en cabeza del Instituto de los Seguros Sociales y uno de capitalización individual administrado por las administradoras de pensiones. Para analizar los impactos que tendrá esta reforma sobre las finanzas públicas, puede dividirse en dos grandes temas: pensiones y salud. En el primero, tomando al gobierno nacional como garante del sistema antiguo y del ISS en el nuevo sistema; y el segundo, considerando las crecientes contribuciones que tiene que hacer el Estado como patrono.<sup>18</sup>

Las decisiones sobre la seguridad social tendrán tres consecuencias principales sobre las finanzas públicas. La primera, se ha calculado que el valor presente de la deuda acumulada del antiguo régimen de beneficios es aproximadamente un 63% del PIB en 1994. La segunda es el mantenimiento del sistema de reparto simple paralelo al nuevo del cual es responsable el gobierno. La última consecuencia importante es que el esquema de solidaridad pensional requiere partidas presupuestales para su mantenimiento.

---

<sup>17</sup> AYALA, Ulpiano. La Reforma Pensional en el Sector Público y las Finanzas Públicas. En: Revista Estrategia Económica y Financiera. Vol. 3, No. 1 (Ago.1995); p. 20-21.

En cuanto a éstas transferencias, los pagos aumentarán cerca de un 0.7% del PIB, cada año. Adicionalmente han subido 2% del PIB en los últimos 10 años. Este aumento se debe a razones como lo son un mayor nuevo número de pensionados, el incremento del pasivo de ferrocarriles nacionales y de Colpuertos y la nivelación salarial de la Fuerza Pública.<sup>19</sup>

**Tabla 8. Costos Adicionales Ley 100 de 1993 (1994 -1995)**

**Costos Adicionales - Ley 100 de 1993**

**Aportes del Presupuesto Nacional ( \$ Miles de Millones de Pesos - Precios Corrientes)**

Concepto	1994	1995
1.Salud		
a.Incremento aportes Patronales de la Nación	61	111
b.Fondo de Solidaridad y garantía en salud	7	21
-Aportes del gobierno nacional	54	89
-Impuestos remesas utilidades (Cusiana y Cupiagua)	0	75
IVA social útil. (madres comunitarias)	5	9
2.Riesgos Profesionales	0	5
3.Total Aportes Presupuesto Nacional	61	111

<b>Como porcentaje (%) del PIB</b>	<b>0.11</b>	<b>0.16</b>
------------------------------------	-------------	-------------

Fuente: CABALLERO, Cesar A. Gobernabilidad y Finanzas Públicas en Colombia. Bogota: Departamento Nacional de Planeación, 1995. p. 23-24.

Con todo ello y sin dejar de reconocer los avances logrados en la ley 100, en particular, como mecanismo de sinceramiento de la deuda pensional, es posible afirmar que la ley dejó abiertas muchas puertas que en su conjunto se convierten en uno de los mayores problemas futuros de las finanzas públicas nacionales. Primero, porque el mantener la subsistencia de dos tipos de regimenes, sin cerrar ninguno, permitiendo que los afiliados circulen sin

<sup>19</sup> Ibíd., p. 50

restricciones entre los dos sistemas, crea unos sobre costos que serán asumidos por el presupuesto nacional. Segundo, según diversos cálculos de comparación entre los dos sistemas, la tasa implícita de retorno es mucho mayor en el régimen de prima media (con el Estado como pagador de última instancia) que en el ahorro individual. Finalmente, porque el régimen subsidiado se financia parcialmente con las contribuciones de solidaridad de los aportantes, pero los faltantes, serán cubiertos de nuevo por el presupuesto de la nación<sup>20</sup>.

**3. 2. 3. Seguridad y Justicia.** Se puede afirmar que una parte importante del presupuesto nacional se destina a los sectores de Seguridad y Justicia, en la realidad, en Colombia estos sectores no se caracterizan por tener buen nivel de desempeño.<sup>21</sup> Los pagos del gobierno central en justicia pasaron de representar un 0.4% del PIB en 1990 a 1.1% del PIB en 1995. Por otra parte, los pagos en cuanto a Defensa (seguridad) representaron un 2.4% del PIB en 1995, luego de representar un 1.8% de PIB en 1990.

La inversión en gasto militar en un país con un conflicto armado permanente es indudable, no obstante, es necesario que la sociedad, sea no solo consciente de los recursos dedicados al conflicto, sino además, que tenga la oportunidad de conocer la eficiencia con que este gasto es asignado y

---

<sup>20</sup> CUELLAR DE MARTINEZ, María Mercedes. La reforma Constitucional Cambio el Equilibrio de Poder. Bogota: Estrategia Económica y Financiera, 1996. p. 21.

<sup>21</sup> ROSAS VEGA, Gabriel. Apuntes sobre Finanzas Publicas. Bogota: Apuntes Seguros Colmena, 1997. p. 12.

ejecutado. En un reciente estudio sobre “los costos económicos del conflicto armado en Colombia (1.990 – 1.994)” se afirma que, el país esta dedicando anualmente cerca de 4 puntos del PIB, donde se incluye, no solo el gasto público asignado al sector, sino también, estimativos del gasto privado y las pérdidas en capital humano. De esta forma, “por cada peso que la guerrilla extrae violentamente a los colombianos, el país debe dedicar por lo menos siete pesos adicionales para protegerse de ellas y reparar sus daños”.<sup>22</sup>

Para ver las dimensiones del gasto militar se puede observar la tabla 9 que nos muestra cómo en los años 1990-1994 el gasto para este rubro aumento en 0.5% del PIB. Los aumentos más importantes en materia de Defensa y Seguridad son consecuencia del Plan Quinquenal para la Fuerza Pública 1992-1996 y de la Ley 4<sup>a</sup> de 1991. Esta ley determinó un aumento en los salarios del personal activo y retirado para el periodo 1993-1996.

---

<sup>22</sup> GRANADA, Camilo; ROJAS, Leonardo. Los costos económicos del conflicto armado en Colombia (1.990-1.994). 3 ed. Bogota: Seguros Colmena, 1995. p. 13-14.

**Tabla 9. Composición de Gasto de la Fuerza Pública (1990 - 1994)**  
**Composición de Gastos de la Fuerza Pública**

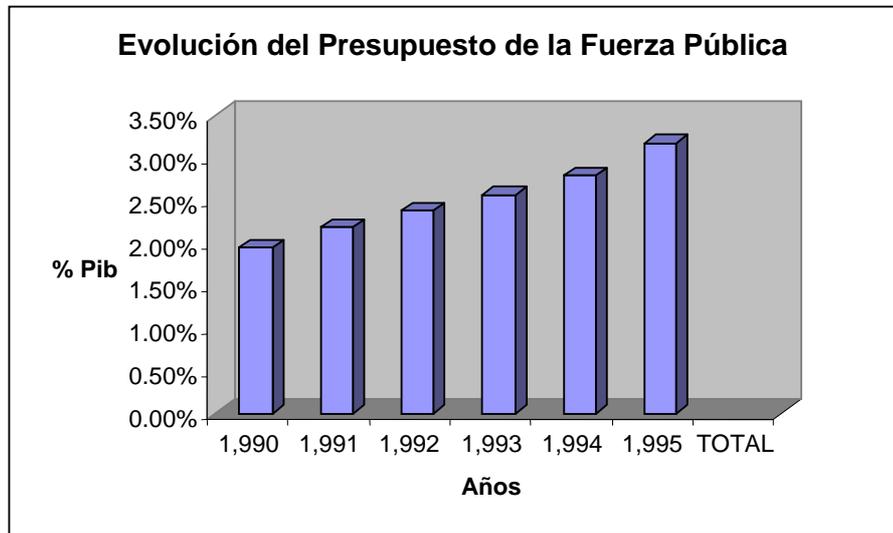
(En porcentaje del PIB)

<b>Concepto</b>	<b>1990</b>	<b>1991</b>	<b>1992</b>	<b>1993</b>	<b>1994</b>
Funcionamiento	1.95	2.19	2.8	2.57	2.8
Inversión	0.11	0.25	0.12	0.21	0.13
<b>Total</b>	<b>2.06</b>	<b>2.44</b>	<b>2.92</b>	<b>2.78</b>	<b>2.93</b>

Fuente: CABALLERO, Cesar A. Gobernabilidad y Finanzas Públicas en Colombia. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación, 1995. p. 23-24.

Este aumento salarial, junto con las demás disposiciones del Plan y el aumento en los equipos militares explican el 15% del crecimiento total del gobierno central. Ante la magnitud del tamaño del gasto público en éste sector, resulta preocupante, primero que no haya una discusión pública sobre la forma como han venido creciendo y distribuyendo estos recursos y segundo, como consecuencia natural, no parece existir una estrategia de largo plazo para enfrentar con éxito los elementos de violencia presentes en el país y que han ido aumentando desde el año 1990. Parece que el corto plazo es la determinante fundamental es la asignación de los recursos en este sector, impidiendo con ello, la posibilidad de solicitar o rendir cuentas por parte de quienes lo manejan.

**Figura 3. Evolución del Presupuesto de la Fuerza Pública (1990 - 1995)**



Fuente: CABALLERO, Cesar A. Gobernabilidad y Finanzas Públicas en Colombia. Bogota: Departamento Nacional de Planeación, 1995. p. 23-24.

Otro de los problemas importantes del gasto militar es el hecho de que el gasto se ha comportado de manera irregular, mientras que el pie de fuerza ha aumentado de manera constante, pasando de \$ 5.000.000 a \$ 8.000.000 por año, representando el total por concepto de gasto militar cerca del 3% del PIB.

**3. 2. 4. Rama Judicial, la Fiscalía y Medicina Legal.** Como se muestra en la tabla 10, casi la mitad del presupuesto del sector, es asignado a la Fiscalía, entidad que solo representa una parte del componente penal de la rama. Las demás jurisdicciones, laboral, civil, administrativa y una parte de la penal (los jueces), así como las altas cortes y el mismo Consejo Superior de la Judicatura (quien tiene la responsabilidad de administrar el sector), reciben los recursos restantes. Esta situación, creada por la Constitución, ha llevado a la Comisión de Racionalización del Gasto y las Finanzas Publicas al firmar que “Este es un

buen ejemplo de la falta de una estrategia de transición de permitiera al nuevo sistema reemplazar el anterior sin traumatismos. Esto se traduce en presiones de gasto público con muy poca efectividad”.<sup>23</sup>

**Tabla 10. Evolución de los Gastos en la Rama Judicial, Fiscales y Medicina Legal**

**Evolución de los Gastos en la Rama Judicial, Fiscalía y Medicina Legal  
(Participación en el PIB)**

<b>Concepto</b>	<b>1990</b>	<b>1991</b>	<b>1992</b>	<b>1993</b>	<b>1994</b>
Rama Judicial	0.4	0.42	0.36	0.58	0.57
Fiscalía General de la Nación			0.16	0.32	0.36
Medicina Legal			0.01	0.02	0.03
<b>Total</b>	<b>0.4</b>	<b>0.42</b>	<b>0.53</b>	<b>0.92</b>	<b>0.96</b>

Fuente: CABALLERO, Cesar A. Gobernabilidad y Finanzas Públicas en Colombia. Bogota: Departamento Nacional de Planeación, 1995. p. 23-24.

Hemos podido notar como estas partidas ocuparon parte importante de las transferencias y son resultado del entorno de seguridad social (salud y pensión), violencia y la necesidad de garantizar seguridad para sus habitantes, pero los gastos en salarios y en los privilegios prestacionales de la fuerza pública, tarde que temprano igual que los sistemas de salud y pensión se convertirán en el talón de aquiles en la gobernabilidad del Estado.

Concluimos que los pagos del gobierno central en justicia pasaron de representar un 0.4% del PIB en 1990 a 1.1% del PIB en 1995, por otra parte,

<sup>23</sup> Datos provenientes de los organismos de investigación judicial existentes antes de la expedición de la Constitución de 1991, informe anual de 1990.

los pagos en cuanto a Defensa (seguridad) representaron un 2.4% del PIB en 1995, luego de representar un 1.8% de PIB en 1990 cifras representativas si se comparan con el déficit fiscal generado.

En esta misma línea de ideas, se hace necesario analizar la eficiencia y eficacia de estos sectores públicos para determinar si estas instituciones han cumplido con las expectativas y necesidades de la ciudadanía y si por el contrario, son excluyentes y su cobertura no es total.

Hacia esta situación la ciudadanía siempre es muy indiferente y se toma poca conciencia sobre los niveles de déficit fiscal existentes por el sostenimiento de estas instituciones y de igual forma, cuales han sido los criterios que se han tenido en cuenta para la distribución de las partidas de funcionamiento de estas entidades públicas.

### **3.3. LA APERTURA ECONÓMICA**

Después de analizar la influencia de la Constitución de 1991, en el tema de las transferencias, se hace necesario identificar el impacto de la apertura económica en el desarrollo económico colombiano, para ello, hemos tomado como fuente datos estadísticos de la economía como exportaciones, importaciones, producto interno bruto, índices de desempleo, balanza de pagos, entre otros y se ha elaborado un análisis de cifras y del entorno durante este periodo.

Para Ocampo (1991)<sup>24</sup> las decisiones económicas adoptadas durante los primeros meses del gobierno de Cesar Gaviria no dejan ninguna duda sobre el giro definitivo del modelo de desarrollo colombiano. La vieja estrategia de aislar a la industria nacional de la competencia externa como mecanismo para estimular el desarrollo de nuevos sectores productivos, ha sido sustituida por un modelo de apertura internacional, en que las empresas nacionales deberán enfrentarse abiertamente a sus competidores externos, tanto para mantener su participación en el mercado nacional como para buscar nuevas fuentes de demanda en el extranjero.

No se discute que la nueva estrategia impuso exigencias más altas de eficiencia y calidad a los productores nacionales, en beneficio de los consumidores y, quizás también de las clases trabajadoras, en la medida en que una mayor competitividad internacional elevó la demanda de mano de obra, por ser el recurso productivo relativamente más abundante con que cuenta el país. Sin embargo, para llegar a esa situación fue necesario asumir algunos costos en los próximos años y fue preciso modificar algunas formas de comportamiento de las empresas, los trabajadores y el propio gobierno, con el fin de que la economía en su conjunto pudiera utilizar de forma más eficiente la totalidad de sus recursos productivos.

---

<sup>24</sup> OCAMPO, José Antonio. Apertura y Crecimiento. El Reto de los Noventa. Bogotá: Fedesarrollo, 1991. p. 23-24.

**3. 3. 1. Costos de la Apertura.** Para Carrasquilla (1990)<sup>25</sup>, el acelerar la apertura y modernizar el Estado provocaron, en el corto plazo, la necesidad de una reforma tributaria que financie los desfases económicos que se avecinaron.

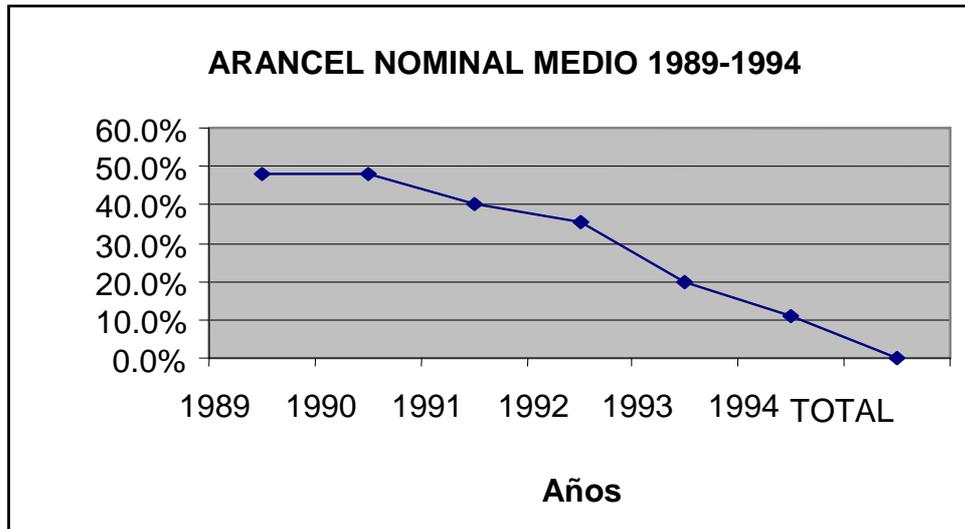
El adelanto del cronograma de apertura de la economía, en términos globales implicó según Lora (1990)<sup>26</sup> que el déficit de operaciones efectivas del gobierno central previsto para 1992 llegará ahora a los \$ 450 mil millones, un poco más de 1% del PIB. Puede deducirse entonces que estas medidas significaron, en términos globales, una disminución de por lo menos \$ 200 mil millones en los recaudos tributarios de 1992 respecto a lo proyectado inicialmente. Este costo fiscal puede discriminarse de la siguiente manera: \$ 150 mil millones por la reducción de casi tres puntos y medio en el arancel promedio efectivo, observe figura No. 4 y \$ 50 mil millones por la reducción de punto y medio en la tasa efectiva del impuesto al valor CIF de las importaciones.

---

<sup>25</sup> CARRASQUILLA, Antonio. El Manejo macroeconómico: La apertura de la economía y el sector financiero. En: Revista sobre Mercado de Capitales de la Asociación Bancaria de Colombia. Vol. 3, No. 1 (Oct.1990); p. 10-11.

<sup>26</sup> LORA, Eduardo. Las Encuestas Arancelarias y la apertura económica. En: Revista Coyuntura Económica, Vol. 2, No. 4 (Jun. 1990); p. 30-32.

**Figura 4. Arancel Nominal Medio (1989 – 1994)**



Fuente: LORA, Eduardo. Las Encuestas Arancelarias y la apertura económica. En: Revista Coyuntura Económica, Vol. 2, No. 4 (Jun. 1990); p. 30-32.

### **3. 4. REFORMAS ECONÓMICAS**

La administración Gaviria (1990-1994) planteó la decidida apertura e internacionalización de la economía y adoptó una serie de políticas orientadas a ese propósito.

La primera medida fue la reducción de aranceles en un término gradual de 4 años, pero al observar en el año 1991 que agregados económicos como la inflación, la tasa de cambio y las exportaciones disminuían notablemente, decide acelerar este proceso y culminarlo en Septiembre de 1991.<sup>27</sup>

<sup>27</sup> MIRANDA de Mauricio. (Compilador) Reforma Económica y Cambio Social en América Latina y el Caribe. Cali: Pontificia Universidad Javeriana, 2000. p. 230-383.

Adicionalmente, prepara una reforma tributaria para compensar los efectos de la apertura (reducción de los aranceles) para recuperar los recaudos tributarios perdidos, que ya representaban cerca del 30% del ingreso total.

**3. 4. 1. Exportaciones.** Dentro de las expectativas del proceso de apertura económica estaba que las exportaciones fueran el motor de desarrollo de la economía, para ello el gobierno adopto el compromiso de elevar la competitividad del sector exportador mediante la generación de recursos que permitieran al sector empresarial mejorar su infraestructura, su educación y preparación hacia los mercados externos.

Y aunque las exportaciones aumentaron como lo podemos evidenciar en la tabla 11 de indicadores económicos donde pasaron de representar en 1990 US\$ 6.765 a US\$ 8.538 en 1994, no fueron realmente las cifras esperadas dentro de las proyecciones del proceso de apertura económica.

**Tabla 11. Exportaciones por Sector Económico (1989 - 1995)**

EXPORTACIONES POR SECTOR ECONOMICO PERIODO 1989-1995 (Valor del FOB millones de dólares)						
	1,990	1,991	1,992	1,993	1,994	1,995
<b>Total Exportaciones</b>	<b>6,765</b>	<b>7,244</b>	<b>7,065</b>	<b>7,123</b>	<b>8,538</b>	<b>10,201</b>
<b>Exportaciones Tradicionales</b>	<b>4,057</b>	<b>3,571</b>	<b>3,357</b>	<b>3,130</b>	<b>3,971</b>	<b>4,974</b>
Petróleo y Derivados	1,951	1,462	1,418	1,323	1,313	2,185
Café	1,415	1,336	1,259	1,140	1,990	1,832
Carbón	545	630	555	564	550	593
Ferróníquel	147	143	125	105	119	185
<b>Exportaciones No Tradicionales</b>	<b>2,708</b>	<b>3,673</b>	<b>3,708</b>	<b>3,994</b>	<b>4,556</b>	<b>5,407</b>
Sector Agropecuario	663	874	916	894	1,007	1,016
Sector Minero	3	11	19	101	7	40
Sector Industrial	1,997	2,735	2,714	2,998	3,460	4,327
Productos Alimenticios, Bebidas y Tabaco	426	485	529	506	711	804
Textiles, Prendas de Vestir	767	1,004	829	956	953	1,041
Industria Maderera	13	27	26	22	25	36
Fabricación de Papel	123	175	184	198	211	253
Fab. de sustancias químicas	278	391	458	522	625	949
Minerales no Metálicos	78	124	109	114	122	136
Metálicas Básicas	34	49	30	35	100	222
Maquinaria y Equipos	134	280	343	288	319	423
Otras Industrias	144	198	205	351	397	474
Diversos y no clasificados	45	57	59	1	-	-

Fuente: MIRANDA de Mauricio. (Compilador) Reforma Económica y Cambio Social en América Latina y el Caribe. Cali: Pontificia Universidad Javeriana, 2000. p. 230-383.

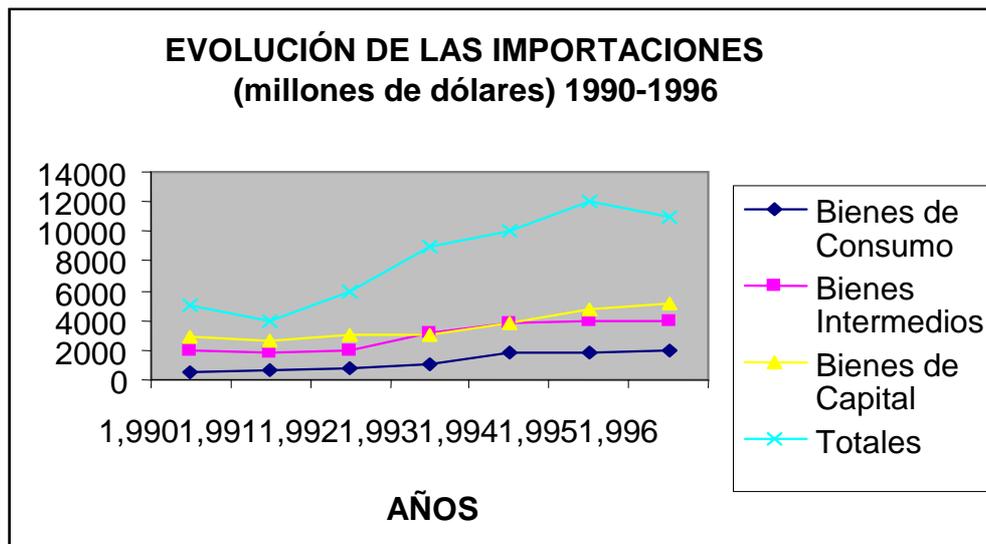
Dentro del análisis del cuadro anterior podemos concluir que las exportaciones tradicionales fueron las de menor volumen, productos como Petróleo y derivados, café, carbón y ferroníquel, fueron la base de nuestras exportaciones, donde el más representativo fué el petróleo y derivados, que aumentó de US\$ 1.951 en 1990 a US \$ 2.185 en 1995 y dentro de las exportaciones no tradicionales, él cual aumentó a pasos agigantados fue el sector industrial que pasó de US\$ 1997 millones de dólares en 1991 a 4327 millones de dólares en 1995 y el sector agropecuario que paso de US\$ 663 millones de dólares en 1990 a US\$ 1.016 millones de dólares en 1995. (Observar tabla 11 que muestra los principales productos de exportaciones)

Ante estos resultados, el gobierno desarrolló programas de apoyo al sector privado y programas que mejorarán la competitividad de la economía, mediante incentivos tributarios, fiscales y de crédito al sector exportador.

**3. 4. 2. Importaciones.** En el inicio de los año noventa, el crecimiento de las importaciones fue superior al crecimiento de las exportaciones, según nuestro tabla 14 de indicadores económicos paso de representar en 1990 US \$ 5.588 millones de dólares a US\$ 13.853 millones de dólares en 1995, dentro de los productos que presentaron el mayor número de importaciones encontramos los vehículos ensamblados que pasaron de ser US\$ 98.7 en 1990 a US\$ 1.013 en 1995 y los productos clasificados como otros, donde encontramos los bienes y maquinaria para la agricultura y materiales para la construcción que

pasaron de US\$ 4.217 en 1990 a US\$ 9.928 en 1995. (ver la tabla 12 de principales importaciones de productos).

**Figura 5. Evolución de Importaciones (1990-1996)**



Fuente: MIRANDA de Mauricio. (Compilador) Reforma Económica y Cambio Social en América Latina y el Caribe. Cali: Pontificia Universidad Javeriana, 2000. p. 230-383.

**Tabla 12. Principales Productos De Importaciones**

**PRINCIPALES PRODUCTOS DE IMPORTACIONES  
(MILLONES DE DOLARES CIF)**

PERIODO	IMPOR- TACIONES	GASOLINA	TRIGO	SORGO Y SOYA	PREPARADOS Y ACEITES	HARINAS DE	ROPA PARA MUJER Y	PAPEL PERIODICO Y	COMPUESTOS HEROCICLICOS	POLIETI- LENO	CLORURO DE VINILO
	TOTALES				DE PESCADO	PESCADO	HOMBRE	CARTONES			
1990	5.588,8	275,8	118,8	9,6	21,6	20,5	7,6	135,1	114,2	52,3	55,2
1991	4.958,9	237,6	68,6	17,3	19,0	24,5	20,1	155,7	92,6	59,2	47,7
1992	6.626,1	275,6	122,6	33,4	24,7	23,1	30,9	178,7	109,7	63,1	55,0
1993	9.831,5	267,1	132,4	48,1	34,1	27,9	31,8	221,6	139,0	81,2	63,7
1994	11.925,6	224,0	135,2	44,1	44,2	29,2	37,2	277,7	142,2	92,0	90,0
1995	13.853,1	238,9	170,0	44,3	55,0	23,2	43,3	355,6	168,0	62,2	121,9

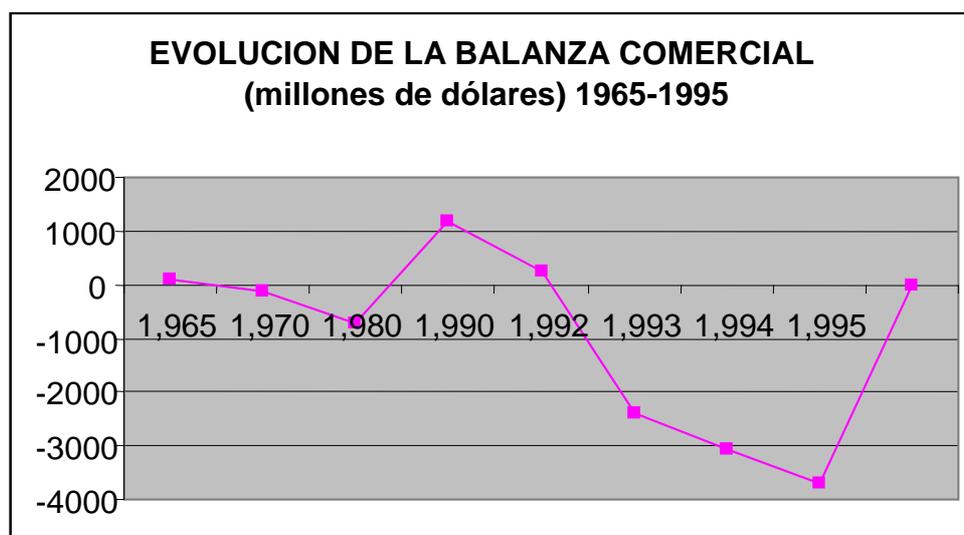
PERIODO	CHAPAS DE HIERRO O ACERO	TUBOS DE HIERRO O ACERO	CENTRALES COMUNICACIÓN AUTOMATICA	VEHICULOS ENSAMBLADOS	VEHICULOS NO ENSAMBLADOS	CHAPAS DE HIERRO O ACERO	OTROS
	1990	177,3	116,3	136,9	98,7	37,3	177,3
1991	159,9	59,3	138,7	242,0	54,0	159,9	3.562,7
1992	170,0	73,5	142,1	282,7	234,6	170,0	4.806,6
1993	220,4	87,7	194,6	973,9	581,6	220,4	6.726,5
1994	244,8	71,3	233,0	1.078,1	660,1	244,8	8.523,6
1995	270,4	260,2	347,0	1.013,4	651,2	270,4	9.928,5

Fuente: MIRANDA de Mauricio. (Compilador) Reforma Económica y Cambio Social en América Latina y el Caribe. Cali: Pontifica Universidad Javeriana, 2000. p. 230-383.

Para el autor Romero (1996), entre 1990 y 1995 el incremento de la cantidad de importaciones fue un 55% superior al incremento de las exportaciones, este fenómeno se dio debido a que el sector empresarial decide adecuar y mejorar sus plantas tecnológicas y de producción y comprar insumos del exterior para mejorar la competitividad de sus productos.<sup>28</sup>

**3. 4. 3. Balanza Comercial.** El mayor aumento de las importaciones sobre las exportaciones, trajo consigo un déficit en la evolución de la balanza comercial.

**Figura 6. Evolución de la Balanza Comercial (1965 - 1995)**



Fuente: MIRANDA de Mauricio. (Compilador) Reforma Económica y Cambio Social en América Latina y el Caribe. Cali: Pontificia Universidad Javeriana, 2000. p. 230-383.

Así, lo indica la tabla 14 de Principales Indicadores Económicos donde la balanza comercial paso de 1.176 en 1990 a US\$ -3.710 en 1995, cifras

<sup>28</sup> ROMERO, Alberto. Colombia en la Economía Internacional. Pasto: Editorial Universitaria Universidad de Nariño, 1996. p 89.

realmente preocupantes y no esperadas dentro de las proyecciones de la apertura económica.

**3. 4. 4. Flujos De Capitales.** La Ley 45 de 1990 estableció el marco de operación del sistema financiero, disminuyendo los requisitos de acceso a nuevos inversionistas del sector financiero, se estableció el esquema de banca múltiple y se levantaron las barreras a la inversión extranjera en ese sector.<sup>29</sup>

Al eliminar el monopolio del Banco de la República, se descentralizó la operación del mercado de divisas en el sector financiero y se autorizan otros entes financieros como las casas de cambio. A través de ellas, se deberán llevar a cabo la mayoría de las transacciones de comercio exterior y los movimientos del endeudamiento, inversiones y servicios.

Es importante señalar que la Ley 9 le dio vía libre al nuevo régimen de inversión extranjera, consagrando la igualdad entre los inversionistas nacionales y extranjeros.<sup>30</sup>

Dentro del análisis de esta sección se evidencia un aumento y diversificación significativa de los flujos de capitales extranjeros en los diferentes sectores de nuestro país como comunicaciones, salud, infraestructura, energía, entre otros.

---

<sup>29</sup> FUENTES HERNANDEZ, Alfredo. Integración e inserción de Colombia en la Economía Mundial: Avances Hemisféricos. Bogotá: TM Editores-Fedesarrollo, 1994. p. 125-181.

<sup>30</sup> GUILLEN, Arturo. Política Cambiaria y Desarrollo. En: Revista Comercio Exterior. Vol. 48, No. 6, (Ene. 1998); p. 487-493.

Encontramos opiniones como la de Cárdenas y Garay (1993)<sup>31</sup> que afirman que las diferentes leyes económicas y cambiarias (ley 45 de 1990), dictadas por el gobierno Gaviria establecieron el marco de operación del sistema financiero y abrieron la puerta a la inversión extranjera porque brindaron unas reglas de juego claras para los inversionistas, mientras que Rocha y Mera (1998)<sup>32</sup> afirman que las grandes entradas de capital son atribuibles a diferentes factores tanto internos como externos de la economía.

Para nuestra investigación hemos concluido que ambas afirmaciones son ciertas y ambas ayudaron al incremento del flujo de capitales en nuestro país para esta época, los principales factores internos que encontramos influyeron en el comportamiento de los flujos externos, son:

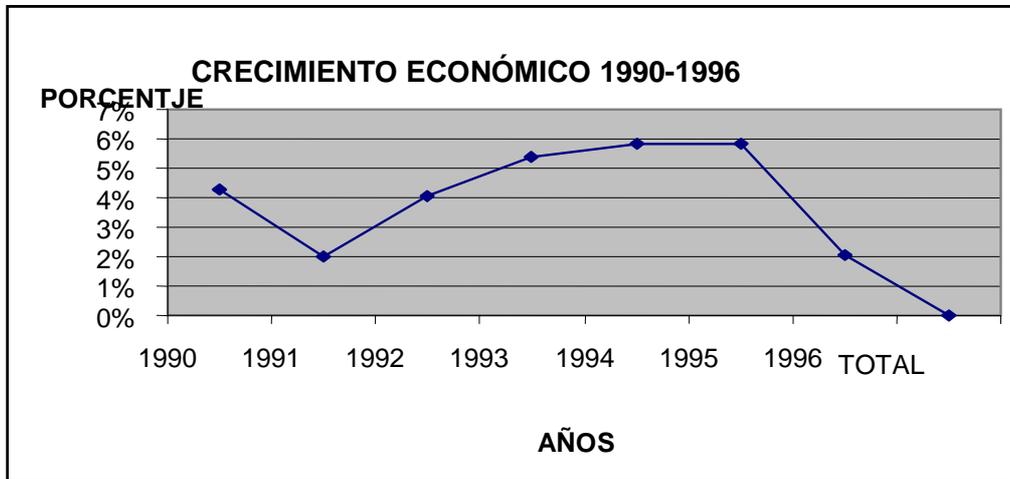
- Los mayores niveles de crecimiento económico se dieron entre los periodos 1992 a 1995, los cuales, podemos evidenciar en la figura 7 en donde se muestra el crecimiento económico de 1990 - 1996, donde de representar el 4.28% en 1990 pasan 5.83% en 1995, como respuesta al proceso de apertura económica.

---

<sup>31</sup> CARDENAS, Mauricio; GARAY, Luís Jorge, Macroeconomía de los Flujos de Capital en Colombia y América Latina. Bogota: Tercer Mundo Editores, 1993. p. 152.-59.

<sup>32</sup> ROCHA, Ricardo; MERA, Fernando. Flujos Internacionales de Capital en Colombia: Un enfoque de portafolio. En: Revista de Planeacion y Desarrollo. Vol. 34, No. 3 (Jul. - Sep. 1988); p. 12.

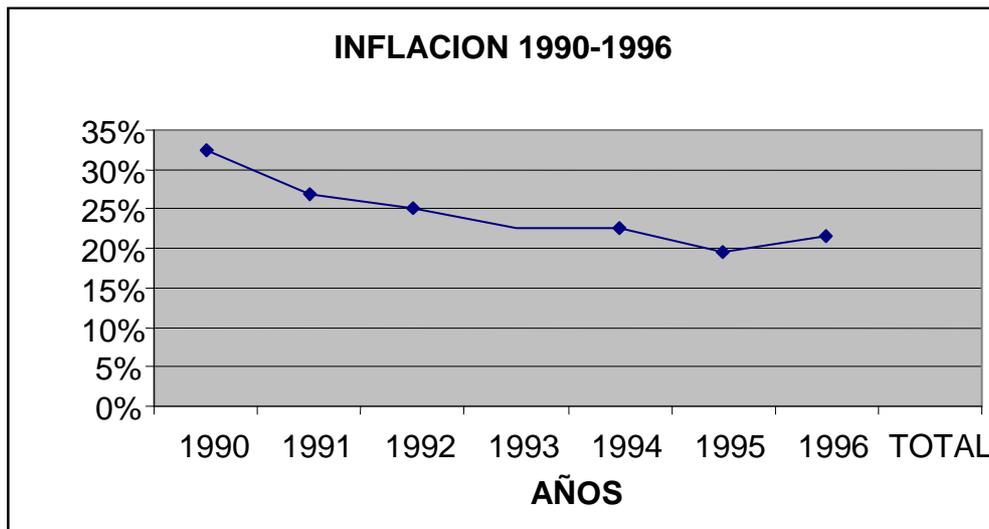
**Figura 7. Crecimiento Económico (1990 - 1996)**



Fuente: MIRANDA de Mauricio. (Compilador) Reforma Económica y Cambio Social en América Latina y el Caribe. Cali: Pontificia Universidad Javeriana, 2000. p. 230-383.

Para este periodo se presentó una inflación estable y controlada. Esta afirmación, se puede comprobar en la figura 8, donde para 1990 la inflación represento un 32.37% y cierra en 1994 en un 22.59%.

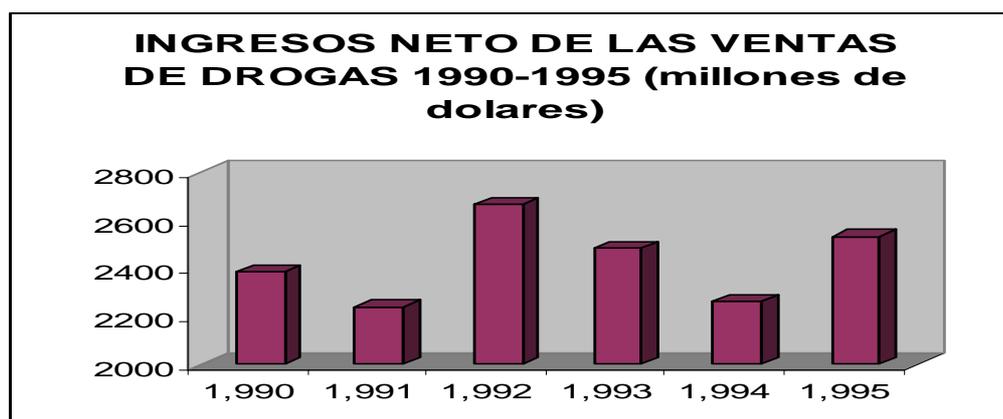
**Figura 8. Inflación (1990 - 1996)**



Fuente: MIRANDA de Mauricio. (Compilador) Reforma Económica y Cambio Social en América Latina y el Caribe. Cali: Pontificia Universidad Javeriana, 2000. p. 230-383.

Por último, destacamos el narcotráfico como fuente de ingresos del extranjero, dentro del cuadro de indicadores económicos podemos encontrar que por este concepto ingresaron al país en el año 1990 US\$ 2.389 millones de dólares y su tendencia fue creciente ya que en el año 1995 fue de US\$ 2.535 millones de dólares, pero el años más representativo dentro de este periodo ha sido 1992 (observar la figura 9) donde ingresaron US\$ 2.667 millones de dólares.

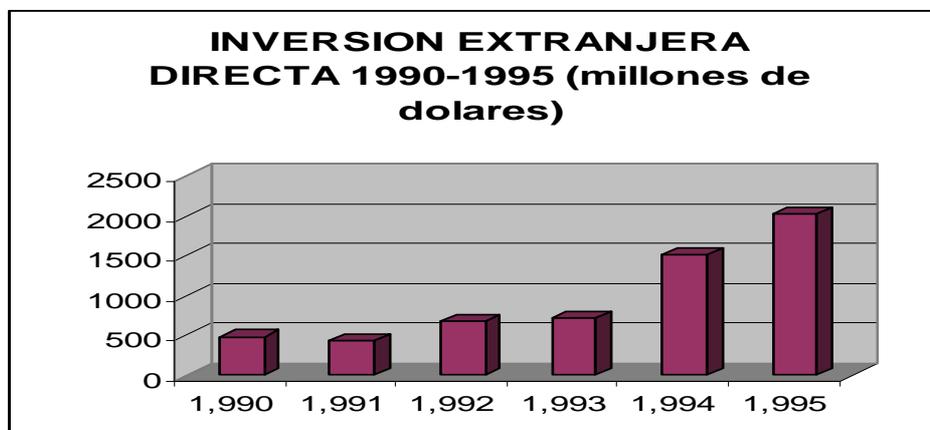
**Figura 9. Ingreso Neto por Ventas de Narcotráfico (1990 - 1995)**



Fuente: STEINER SANPEDRO, Roberto. Los Ingresos de Colombia, Productos de las Exportaciones Ilícitas. En: Coyuntura Económica. Vol. 25, No. 4 (Dic. 1996); p. 11.

La inversión extranjera jugo un papel importante en la economía colombiana obsérvese en la figura 10 como pasó de US\$ 433 millones de dólares en 1990 a US\$ 2.000 millones de dólares en 1995.

**Figura 10. Inversión Extranjera (1990 - 1995)**



Fuente: STEINER SANPEDRO, Roberto. Los Ingresos de Colombia : Productos de las Exportaciones Ilícitas. En: Coyuntura Económica. Vol. 25, No. 4 (Dic. 1996); p. 11.

En cuanto a las inversiones de portafolio, la eliminación de los controles cambiarios y la liberalización de la cuenta de capitales a principios de la década, generaron grandes flujos de inversiones en el mercado bursátil. El monto de estas inversiones superó los 1.000 millones, en su mayoría propiedad de inversionistas norteamericanos.

La entrada de capital externo se explica en parte por las condiciones imperantes fuera del país, como la recesión de Estados Unidos, la baja de las tasas de interés internacionales y la menor rentabilidad de otras inversiones, no sólo para los Estados Unidos, sino para otros países industrializados, las cuales produjeron el desplazamiento de capitales de estas regiones hacia

países de América Latina, incluida Colombia, donde los rendimientos fueron mayores<sup>33</sup>.

Tradicionalmente, la inversión extranjera en Colombia se ha caracterizó por la explotación de recursos naturales no renovables como el carbón y petróleo, pero a partir, de 1991 poco a poco fue entrando a otros sectores como el sector financiero, seguros y la industria manufacturera, este último ha sido el más significativo, ya que pasa de representar US\$ 1.617 millones de dólares en 1991 pasa a US\$ 2.832 millones de dólares en 1995.

**Tabla 13. Inversiones Extranjeras en Colombia \_Según Actividad (1990 - 1995)**

**INVERSIONES EXTRANJERAS EN COLOMBIA SEGÚN ACTIVIDAD**  
**Periodo 1990-1995**  
**(Millones de Dólares)**

<b>Concepto</b>	<b>1,991</b>	<b>1,992</b>	<b>1,993</b>	<b>1,994</b>	<b>1,995</b>
Agropecuaria	24	29	42	55	84
Minería	1,541	1,617	1,623	1,649	1,758
Manufacturera	1,617	1,687	1,885	2,250	2,832
Servicios Públicos	-	-	-	6	15
Construcción	22	41	60	93	125
Comercio y Hotelera	176	196	227	308	440
Transporte y Telecomunicaciones	34	40	46	203	420
Financiera y Seguros	183	336	496	1,197	1,633
Servicios Comunales	2	2	4	5	14
Otras	4	4	7	13	21
<b>Totales</b>	<b>3,602</b>	<b>3,953</b>	<b>5,779</b>	<b>5,779</b>	<b>7,342</b>

Fuente: MIRANDA de Mauricio. (Compilador) Reforma Económica y Cambio Social en América Latina y el Caribe. Cali: Pontificia Universidad Javeriana, 2000. p. 230-383.

Si observamos la tabla 13, en 1991, el sector de la minería cuenta con una inversión de US\$ 1.541 millones de dólares, el cual está representado en las inversiones hechas en los campos petroleros de Cusiana y Cupiagua, representando el 76% del total de la inversión extranjera que ingresó al país.

Dentro de las medidas encontradas que afectaron la bolsa de valores están:

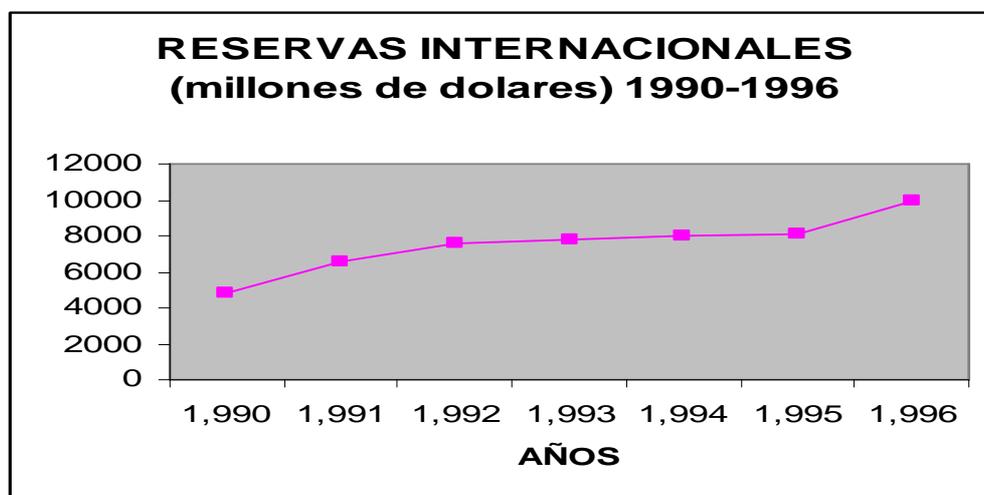
- **La Ley 49 de 1990.** Donde la ganancia obtenida en el momento de vender acciones será exenta del Impuesto de Renta y de Ganancia Ocasional.
- **Ley 50 de 1990 y Ley 100 de 1993.** Donde las administradoras de fondos de pensiones y fondos de cesantías fueron creadas, estas empresas formaron un nuevo elemento en la bolsa de valores.

Donde los fondos extranjeros que decidan venir a invertir a Colombia tendrían: 10% de acciones ordinarias y 25% de acciones preferenciales.

En 1991 se constituye legalmente las sociedades calificadoras de valores, autorizando el funcionamiento de dos grandes agencias calificadoras que brindan a los agentes el servicio de evaluación de riesgo: Duff & Phelps de Colombia S.A. y Bankwatch Ratings de Colombia S.A.

**3.4.5. Reservas Internacionales.** La entrada masiva de flujos de capital, aceleró el ritmo de acumulación de reservas internacionales, las cuales aumentaron en un 40%, al pasar de US \$ 4.595 millones en 1990 a US \$ 6.500 millones en 1991.<sup>34</sup>

**Figura 12. Reservas Internacionales (1990 - 1996)**



Fuente: MIRANDA de Mauricio. (Compilador) Reforma Económica y Cambio Social en América Latina y el Caribe. Cali: Pontificia Universidad Javeriana, 2000. p. 230-383.

<sup>34</sup> *Ibíd.*, p. 62

**Tabla 14. Principales Indicadores Económicos Colombianos Periodo 1989 - 1995**

	1.989	1.990	1.991	1.992	1.993	1.994	1.995
Crecimiento Económico	4,01	4,28	2,00	4,05	5,39	5,81	5,83
Balanza Comercial	956,30	1.176,50	231,80	-2.386,10	-3.056,80	-3.056,80	-3.710,40
Exportaciones (Millones de Dólares)	5.600	6.765	7.244	7.065	7.123	8.538	10.201
Importaciones (Millones de Dólares)	5.000	5.588	4.958	6.626	9.831	11.925	13.853
Producto Interno Bruto							
Millones Colombianos	705.068	735.259	749.976	780.312	822.335	867.916	916.771
Índices de Precios al Consumidor							
Sector Alimentos	16,79	21,29	27,75	36,14	41,90	50,64	60,37
Sector Vivienda	13,24	16,87	21,96	27,54	35,06	44,19	54,58
Sector Vestuario	24,18	30,63	38,92	47,01	56,08	64,47	72,72
Sector Salud	11,00	14,91	19,63	25,61	33,29	42,09	52,54
Sector Educación	10,46	14,02	18,52	23,45	29,96	38,04	47,86
Sector Transporte	14,22	19,17	25,19	31,50	38,93	47,26	54,82
Otros Gastos	12,95	17,89	23,63	29,99	37,50	45,20	54,82
Producción Real de la Ind. Manufacturera		1.200,00	1.195,70	1.279,00	1.314,20	1.361,50	1.391,00
Inflación		32,37	26,82	25,13	22,61	22,59	19,47
Tasa Representativa de Mercado	382,57	502,26	633,05	680,10	786,67	826,56	912,78
Inversión Extranjera Directa (millones)	484	433	679	719	1.516	2.033	3.403
Privatizaciones (Millones de Dólares)		117,00	105,00	27,00	4,00	681,00	138,00
Salario Mínimo Legal	32.559	41.025	51.716	65.190	81.510	98.700	118.933
Tasa de Empleo (%)	51,85	52,23	53,48	54,68	54,95	54,65	54,58
Tasa de Desempleo (%)	9,93	10,45	10,15	10,23	8,60	8,90	8,83
Tasas de Interés							
De Colocación	43,2	46,4	46,8	35,2	37,1	46,6	44,2
De Captación	33,9	37,5	36,4	27,0	26,4	37,9	33,4
Ingreso Netos de Venta de Drogas		2.389	2.239	2.667	2.487	2.261	2.535

Fuente: MIRANDA de Mauricio. (Compilador) Reforma Económica y Cambio Social en América Latina y el Caribe. Cali: Pontificia Universidad Javeriana, 2000. p. 230-383.

**Tabla 15. Principales Indicadores Sector Público Período 1989-1995**

**PRINCIPALES INDICADORES SECTOR PÚBLICO  
PERÍODO 1989-1995  
En Miles de Millones de Pesos**

<b>PERÍODO</b>	<b>1.989</b>	<b>1.990</b>	<b>1.991</b>	<b>1.992</b>	<b>1.993</b>	<b>1.994</b>	<b>1.995</b>
Gobierno Nacional Central							
Ingresos	1.536,1	2.088,4	3.164,3	4.207,7	5.907,6	7.700,5	9.599,9
Gastos	1.786,5	2.268,5	3.232,1	4.858,0	6.283,7	8.627,7	11.462,3
Intereses	205,1	262,4	365,1	407,4	582,4	780,2	1.036,1
Déficit o Superávit	-250,4	-180,1	-68,8	-650,2	-376,1	-927,2	-1.862,4
Superávit o Déficit como Porcentaje Pib	-1,4	-0,8	-0,2	-1,7	-1,7	-0,7	-2,2
Financiamiento Interno	161,4	126,3	26,9	485,2	637,1	807,7	1.639,2
Financiamiento Externo	89,0	53,8	41,0	165,0	-261,0	119,5	232,2
Saldo Deuda Total		3.547,1	4.367,3	5.954,9	7.603,6	8.548,6	11.731,6
Saldo Deuda Interna de mediano y largo		455,6	482,2	1.163,4	2.336,0	3.092,4	4.856,3
Saldo Deuda Externa de mediano y largo		3.091,5	3.884,8	4.791,5	5.267,2	5.456,2	6.875,3

<b>PERÍODO</b>	<b>1.989,0</b>	<b>1.990,0</b>	<b>1.991,0</b>	<b>1.992,0</b>	<b>1.993,0</b>	<b>1.994,0</b>	<b>1.995,0</b>
Sector Público No Financiero							
Ingresos	3.426,6	4.795,7	6.746,7	9.024,2	12.442,9	17.666,0	23.460,0
Gastos	3.728,4	4.943,1	6.704,5	8.383,2	12.331,9	17.594,2	23.723,5
Intereses	545,5	765,4	1.103,4	1.185,5	1.808,8	2.255,9	2.777,1
Déficit o Superávit	-30,8	-147,4	42,2	641,1	111,0	71,8	-262,9

Fuente: MIRANDA de Mauricio. (Compilador) Reforma Económica y Cambio Social en América Latina y el Caribe. Cali: Pontificia Universidad Javeriana, 2000. p. 230-383.

### 3. 5. LA DEUDA PÚBLICA

A comienzos de los años 90, Colombia cambió su política de endeudamiento del sector público. Se buscó sustituir deuda externa por interna, mediante la colocación de bonos de deuda pública interna (Bonos Ley 55). Durante 1991 y 1992, el gobierno colombiano colocó en el mercado interno bonos denominados en dólares por US \$ 250 millones y US \$ 500 millones, respectivamente. En 1993, el gobierno colocó US \$ 125 millones de Eurobonos en el mercado internacional de capitales; y en 1994 lanzó en los Estados Unidos los bonos “Yankee” por US \$ 375 millones y en el mercado japonés los bonos “Samurai” por US\$ 90 millones<sup>35</sup>.

La estrategia descrita se refleja en las cifras del saldo de la deuda externa. Como se aprecia en la tabla 16, el saldo total de la deuda externa pública de mediano y largo plazo disminuyó de US\$ 14586 millones en 1990 a US\$ 12974 millones a finales de 1994. Por su parte, la deuda externa pública de corto plazo, se redujo de US\$ 380 millones a US\$ 251 millones, en igual periodo. Para la comprensión de las cifras observemos la tabla 16:

---

<sup>35</sup> SARMIENTO, Eduardo. Evaluación y Perspectivas de la Apertura. En: Revista Desarrollo y Sociedad. Vol. 3, No. 29 (Ene. 1992); p 120.

**Tabla 16. Saldo Vigente de la Deuda Externa (1989 - 1994)**

**SALDO VIGENTE DE LA DEUDA EXTERNA**

**(MILLONES US\$)**

AÑOS	MEDIANO Y LARGO PLAZO		CORTO PLAZO		TOTAL
	PÚBLICO	PRIVADO	PÚBLICO	PRIVADO	
1,989	13,835	1,297	440	2,032	17,604
1,990	14,586	968	380	1,914	17,848
1,991	14,464	958	339	1,551	17,312
1,992	13,487	1,001	368	2,006	16,862
1,993	13,164	1,806	295	3,105	18,370
1,994	12,974	4,381	251	3,674	21,280

Fuente: MIRANDA de Mauricio. (Compilador) Reforma Económica y Cambio Social en América Latina y el Caribe. Cali: Pontificia Universidad Javeriana, 2000. p. 230-383.

El desglose de la deuda pública de largo plazo a finales de 1994 es el siguiente: el Gobierno Central 44%; las empresas del sector eléctrico 18%, el sector público financiero (incluyendo el banco central), 12.4%; y Ecopetrol y Carbocol, 9.2%.

**Tabla 17. Composición de la Deuda Externa Pública de Largo Plazo (1989 - 1994)**

**COMPOSICION DE LA DEUDA EXTERNA PÚBLICA DE LARGO PLAZO**

	1989	1990	1991	1992	1993	1994
<b>GOBIERNO CENTRAL</b>	37.1	36.7	37.4	43	42.8	44.8
<b>SECTOR PÚBLICO NO FINANCIERO</b>	42.6	41.1	39.1	31.6	33.6	33.7
Ecopetrol	6.2	5	4.2	3.3	3.9	3.6
Carbocol	10.9	9.9	9.8	5.4	5.9	5.6
Sector Eléctrico	21.2	21.2	20.3	18.5	19.4	18.2
Demás Entidades del Sect. Púb. No Fin.	4.4	5.1	4.8	4.4	4.5	6.3
<b>SECTOR PÚBLICO FINANCIERO</b>	7.2	7.9	8.8	10.6	10.8	12.4
<b>BANCO DE LA REPUBLICA</b>	4.4	4.3	4.6	4.9	3	0
<b>RESTO DE ENTIDADES</b>	8.7	10	10.2	9.9	9.8	9.1
<b>TOTAL</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

Fuente: MIRANDA de Mauricio. (Compilador) Reforma Económica y Cambio Social en América Latina y el Caribe. Cali: Pontificia Universidad Javeriana, 2000. p. 230-383.

Para un análisis más detallado de la deuda total de gobierno nacional central, podemos concluir, que la deuda pública total del gobierno central presentó un considerable incremento, pasando de 3.547 millones de pesos en 1990 a 11.731 millones de pesos en 1995, con aumentos tanto a largo como a corto plazo en los saldos de la deuda interna y externa (obsérvese cuadro de indicadores del sector público central), mientras tanto las disminuciones de la deuda externa pública se hicieron posibles debido al sector público no financiero el cual disminuyó notablemente su deuda externa pasando de un 42.6% de la deuda a largo plazo en 1991 a un 33.7% en 1995.

### **3. 6. LA REFORMA LABORAL Y SUS EFECTOS FISCALES**

Se considera que esta ley tiene numerosas incidencias en materia fiscal que es necesario identificar, para ello hemos tomado a Low(1991)<sup>36</sup> quien opina que con esta reforma se dejó en manos de los empleadores y empleados la determinación de la parte gravable de los salarios para determinar el impuesto de retención en la fuente y la base de los aportes parafiscales.

La Ley 50 de 1990 ha constituido una de las piezas más importantes de la reformas introducidas por el Gobierno Nacional en su deseo de modernizar la economía y lograr una adecuada apertura hacia el exterior.

A continuación presentamos el análisis hecho por el autor Low, el cual nos permitirá, conocer los principales cambios realizados y su incidencia en materia fiscal:

**3. 6. 1. Definición de Salario.** Según el texto del artículo 6 de la Ley 50 de 1990 es posible pactar la composición de la remuneración del trabajador excluyendo de la nómina salarial el componente de pagos que no constituyen salario. Este pacto, desde luego, no genera efectos sobre la tributación de la renta ni se habla de la remuneración del trabajo como fuente de renta gravable,

---

<sup>36</sup> LOW MUTRA, Enrique. Efectos Fiscales de la Reforma Laboral. En: Revista Legis. Vol. 2, No. 1 (May. 1991); p.4-3.

pues la renta exenta esta claramente definida en el Estatuto Tributario (art 206).

No obstante, la situación es distinta al mirar el efecto en lo que se llama la parafiscalidad. Los aportes al Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA), a las Cajas de Compensación Familiar, al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar y el Instituto de Seguro Social toman por referencia el valor mensual de la nomina de salarios. Al poderse pactar que porción de la remuneración no constituya salario, se reducirán los pagos a estas entidades parafiscales.

**3. 6. 2. Salario Integral.** De otro lado la ley ha creado la figura del salario integral que opera en el caso de trabajadores que perciban un salario no inferior a diez salarios mínimos. Aquí encontramos una situación paradójica pues la ley permite pactar la porción que corresponde al salario y la que corresponde a la parte prestacional de la remuneración. El salario es gravado y la parte prestacional es exenta. La ley ha limitado el porcentaje mínimo de esa porción prestacional, porcentaje que ningún caso podrá ser inferior al 30% de la remuneración del trabajador. La ley no fijó tope máximo a la parte prestacional, el error es más grave si se reflexiona que bajo las actuales circunstancias el que recibe cesantías paga impuesto sobre la parte no exenta en función a una escala originalmente establecida por la Ley 75 de 1986 y hoy incorporada como artículo del Estatuto Tributario (art. 206) mientras que el nuevo salario integral no tendría tributo alguno en la porción prestacional

pactada. De otro lado, las contribuciones parafiscales se deben pagar sobre el total de la remuneración reducida en un 30%.

**3. 6. 3. Cesantías.** El régimen de cesantías en la Ley 50 de 1990 sufrió una importante modificación. En efecto, se estableció que en relación con los nuevos contratos de trabajo, vale decir, los contratos que se celebren a partir de la vigencia de la Ley 50 de 1990, tendrán un régimen prestacional diferente al que se aplica a los antiguos contratos de trabajo. En el primer caso se liquidarán definitivamente las cesantías anualmente y serán trasladadas a un fondo de cesantías creado especialmente para este efecto y el cual será administrado por una sociedad financiera. La cesantía pierde su retroactividad, pero ahora tendrá tanto intereses del 12% hoy existentes que continuaran entregándose al trabajador en los primeros días del año, como los rendimientos financieros comerciales que deben producir los fondos de cesantías.

**3. 6. 4. Pensión Sanción y Reintegro.** Dos de las dificultades más marcadas que existían en el anterior sistema jurídico laboral concernían a los despidos injustificados para trabajadores antiguos. La nueva ley establece que los trabajadores que lleven diez años o más en una empresa, continuarían con el amparo de la acción de reintegro. Para los trabajadores que al entrar a regir la nueva ley llevaban menos de diez años de vinculación laboral, se elimina la acción de reintegro.

Es natural que, éste tema fuera muy debatido. De una parte, la rigidez que estableció la ley al consagrar ese reintegro generaba muchos problemas en el mercado de trabajo, tanto para el empleador como para los trabajadores que, a menudo, perdían su ocupación unos días antes de cumplirse los diez años referidos. Por esta razón, se modificó el régimen y, en compensación, se estipuló que los trabajadores que tengan diez o más años de antigüedad tienen derecho a recibir una indemnización de 40 días por cada año de trabajo adicional al primero.

**3 .6. 5. Licencia de Maternidad.** La ley 50 de 1990 aumentó igualmente la licencia de maternidad a 12 semanas. Extendió la ley estos beneficios laborales a favor de la madre adoptante. Como el Estatuto Tributario establece plena exención y beneficia al trabajador en toda plenitud.

Después de la lectura anterior, se puede concluir que todos los aspectos que modificó la Ley 50 de 1990 se implementaron estratégicamente para flexibilizar la relación laboral y poder llamar la atención del inversionista extranjero, aspecto básico del proceso de apertura económica que analizamos anteriormente, el hecho de modificar cargas laborales que dentro de las empresas se estaban convirtiendo en grandes gastos y desembolsos de dinero, como el pago de salario y de cesantías, los cuales, ayudarían a disminuir la carga salarial de las empresas y así se podría generar más empleo y reactivar la economía.

Analizando los índices de empleo y desempleo de los indicadores económicos de la investigación se ha llegado a la conclusión que realmente no ayudaron levemente a mejorar dichos índices, ya que el índice de empleo paso del 51.85% en 1990 a 54.65% en 1995 y el índice de desempleo igualmente presentó una leve variación pasando de 10.45% en 1990 a 8.83% en 1995. En la actualidad, hemos encontrado que muchas pequeñas y medianas empresas utilizan la figura de ley 50, en la parte de lo que constituye salario y lo que no lo constituye, esta flexibilidad dada por la ley se encuentra muy distorsionada y con desventajas hacia el trabajador, ya que el empleador establece para todos sus empleados un salario mínimo como base de prestaciones sociales y aportes parafiscales y la diferencia en el pago de nomina corresponde a un auxilio de ley 50, ahorrándose todos los costos de prestaciones sociales y aportes parafiscales del valor establecido como auxilio.

Realmente, esta figura se hizo para aquellos cargos que por el alto margen de salario podrían manejar esta figura, pero no para aquellos cargos que son pagados sobre un salario mínimo, vulnerando muchos derechos de la clase trabajadora.

#### 4. REFORMAS TRIBUTARIAS 1990-1994

El objeto de esta sección, es conocer las reformas tributarias realizadas durante este periodo presidencial, para establecer sus principales causas, cambios y medidas, conocer su impacto sobre el déficit fiscal y la evasión de impuestos. Además, determinar cuales de las dos reformas tributarias implementadas (Ley 49 de 1990 y Ley 6 de 1992) fueron exitosas en los aspectos de recaudación, equidad, eficiencia y simplificación administrativa.

El adelanto en el cronograma de apertura de la economía colombiana tuvo mucho que ver con la disminución gradual de los aranceles. El cual estaba programado efectuar gradualmente en un periodo de 1990-1994 y por efectos de otros factores económicos debió efectuarse en Septiembre de 1991, agudizando los problemas fiscales que venían generándose en años anteriores y, por consiguiente, el gobierno plantea la necesidad de diseñar una Reforma Tributaria que se presentará al Congreso en las próximas sesiones.

Ante lo manifestado anteriormente Lerda (1996)<sup>37</sup> opina que diversos aspectos de la evolución de la economía en el ultimo año, complementados en ocasiones por las medidas de políticas adoptadas como respuesta a ellos, han llevado al gobierno de Gaviria a la conclusión de que un déficit fiscal,

---

<sup>37</sup> LERDA, Juan Carlos. Política Cuasi-Fiscal y Reforma del Estado. Bogota: CEPAL, 1991. p. 78-80.

cualquiera que sea su tamaño, no puede ser financiado, ni en el corto ni en el mediano plazo, sin contribuir a mayores desequilibrios monetarios y sin crear graves dificultades a la financiación de la actividad privada. Entre estos elementos se destacan: la tendencia de mediano plazo a que se registre un superávit en la cuenta corriente de la balanza de pagos, la persistencia de altas tasas de inflación en la economía, las dificultades que enfrenta el manejo monetario ante elevadas tasas de interés y, finalmente, la demanda por nuevos recursos que se deriva de la nueva Constitución.

Ante la magnitud del problema y los antecedentes económicos el gobierno ve la necesidad de implementar la primera Reforma Tributaria que empezará su aplicación en el año 1991. A continuación, se describen cuales fueron sus principales cambios y modificaciones, la cual ayudaría a recuperar los ingresos que el gobierno había perdido por la disminución de la tarifa arancelaria.

Este análisis y resumen de reformas tributarias ha sido tomado de Gonzáles y Calderón (1996).<sup>38</sup>

---

<sup>38</sup> GONZALES, Francisco; CALDERON, Valentina. Las Reformas Tributarias en Colombia del Siglo XX (II). Bogota: Fedesarrollo, 1996. p. 2-10.

#### 4. 1. REFORMA TRIBUTARIA DE 1990

En 1990 se introdujo la primera reforma tributaria de la década (Ley 49). Esta reforma pretendía principalmente estimular el desarrollo de mercado de capitales, reactivando el ahorro y la inversión en la economía. Adicionalmente, se esperaba subsanar la disminución de los ingresos del gobierno, ante la reducción de las tasas arancelarias del proceso de apertura económica.

La reforma introduce una nueva amnistía para la repatriación de capitales en el exterior, en aras de incrementar la inversión y el ahorro en Colombia, esta amnistía tuvo bastante éxito en su objetivo, sin embargo también permitió la repatriación de dineros del narcotráfico. Es claro, que los incentivos legales se sumaron a una serie de medidas que junto con la estructura económica prevaleciente, incentivaron la tendencia de revaluación de la tasa de cambio, y un incremento de las tasas de interés. La rápida respuesta de la cuenta de capitales a la tasa de cambio. La tasa de interés y la coyuntura económica, presenta una clara prueba de que la economía se encontraba ante un mercado de capitales abierto.<sup>39</sup>

Para poder acogerse a la Ley de saneamiento de capitales se debía cumplir con una o varias de las siguientes condiciones:

-Adquirir bonos especiales de saneamiento fiscal

---

<sup>39</sup> SANCHEZ y GUTIERREZ, Reformas Tributarias Colombianas. En: Revista Banco de la República. Vol. 2, No. 1 (Mar. 1995); p. 140-142.

-Adquirir títulos de deuda externa registrada en la oficina de cambios del Banco de la República, renunciando al derecho de giro de intereses y amortizaciones al de renta, equivalente al tres por ciento del valor nominal de los títulos objeto de esta inversión.

-Debían liquidar un impuesto complementario equivalente al tres por ciento del saneamiento fiscal, en la parte que no fuese invertida de acuerdo con las anteriores condiciones.

Los patrimonios repatriados gozarían de los anteriores beneficios fiscales para las vigencias 1990 y 1991.

De la misma manera, se crean exenciones tributarias con el fin de estimular el mercado accionario. Se decretó que la utilidad de enajenación de acciones, a través de las bolsas de valores, no constituiría ni renta ni ganancia ocasional.

También, se declararon exentos del impuesto de renta y complementarios a los fondos de inversión, los fondos de valores, y los fondos comunes que administraran las entidades fiduciarias, esto en aras de estimular el mercado de capitales. Los fondos de cesantías y pensiones también fueron exonerados de impuesto a la renta y complementarios.

Se incrementaron las exenciones de renta, eliminando la declaración de renta para quienes recibieran honorarios, comisiones y servicios. Estableciendo que el impuesto a la renta para estos contribuyentes equivaldría a la suma de las retenciones en la fuente.

Con respecto a la inversión extranjera, el impuesto a la renta sobre dividendos y participaciones sería de 20% para 1990, 19% para 1991 y 1992, 15% para 1993-1995, y 12% para los años siguientes. Para nuevas inversiones realizadas a partir de 1991 este impuesto sería de 12%.

Adicionalmente, esta tasa sería reducida si las utilidades de la inversión se reinvertían, y desaparecería para aquellos que garantizarán la permanencia de estos recursos por más de diez años en el país.

En cuanto a los ajustes integrales por inflación, estableció un sistema para eliminar la doble tributación, la cual se generaba en cabeza de las sociedades que tenían acciones o cuotas de interés social en otras sociedades. De la misma manera, se definieron las normas de transición entre el sistema de ajustes vigente y el sistema de ajustes integrales por inflación. También se estableció el componente inflacionario de los rendimientos financieros, los costos y los gastos financieros.

La tarifa general del impuesto al valor agregado pasó a ser de 12%, con el objetivo de compensar la caída de los ingresos tributarios generada por el desmonte de las restricciones al comercio exterior. Se excluyeron del pago del impuesto a algunos bienes, como las materias primas para medicamentos, pulgicidas y fertilizantes, las llamadas telefónicas locales, nacionales e internacionales, los juegos de video, los hoteles, los bares y discotecas, el servicio particular de transporte aéreo, entre otros.

Se crearon una serie de medidas con el fin de fortalecer el proceso de apertura, por medio de alivios tributarios para la importación de bienes de capital. La ley marco de comercio exterior, estableció una reducción gradual del arancel promedio de 16.5% a 7% entre 1990 y 1994, y trasladó 861 posiciones arancelarias del régimen de licencia previa al de libre importación. También se redujo el arancel del 60% al 40% para el régimen de licencia previa, y se dieron plazos especiales para el pago de impuesto a la renta para nuevos exportadores y empresas localizadas en zonas marginales.

El impacto más sorprendente sobre los recaudos los tuvo la reforma de 1990. Durante este año la eliminación de los aranceles y tarifas redujo los recaudos tributarios, contribuyendo negativamente con el 68% del cambio. Los demás impuestos también tuvieron un impacto negativo aunque leve.

Para una mayor comprensión del tema se ha agregado la tabla 8 de esta reforma tributaria el cual nos permite identificar de una manera más fácil la comprensión de los objetivos, mecanismos utilizados y principales modificaciones dentro del impuesto de renta, iva y otros impuestos.

**Tabla 18. Comparación Reformas Tributarias 1990-1994**

**COMPARACION REFORMAS TRIBUTARIAS 1990-1994**

<b>Año o Ley</b>	<b>Objetivos</b>	<b>Mecanismos Utilizados</b>	<b>Renta</b>	<b>Modificaciones Iva</b>	<b>Otros</b>
1990 Ley 49 Marco Comercio Exterior	Aumentar el ahorro de la economía y fomentar el desarrollo del mercado de Capitales.	Ampliación de la tributación mediante amnistías y modificaciones administrativas orientadas a simplificar la administración y el cobro de los recaudos.	Base: Se redujo el número de contribuyentes obligados a declarar renta. Se desgravó la utilidad obtenida en la enajenación de acciones a través de la bolsa.	Base: base eliminar ciertas exenciones.	Base: Se liberaron 861 posiciones arancelarias con lo cual el universo arancelario en licencia previa pasó de 60% a 46%.
	Inducir la repatriación de capitales en el Exterior	Incentivos tributarios para fortalecer el mercado de capitales.	Se excluyeron a los fondos de inversión, fondos comunes y de valores del impuesto de renta.  Tasa: Reducción del impuesto de saneamiento. Reducción de tarifas de renta y remesas para la inversión extranjera.	Tasa: Se aumentó la tarifa general del 10% al 12%.	Tasas: Se estableció reducir progresivamente la sobretasa sobre el valor CIF de todas las importaciones, de 16% a 18%.  Se estableció una reducción gradual del arancel promedio (sin sobretasa de 16.4% a 7%).

Fuente: Sánchez y Gutiérrez, Reformas Tributarias en Colombia 1980-1992. En: Revista Coyuntura Económica. Vol. 5, No. 10 (Abr. 1995); p. 152.

## **4. 2. REFORMA TRIBUTARIA DE 1992**

Esta reforma se creó con el objetivo de garantizar los recursos para financiar los compromisos adquiridos con la Constitución de 1991, e iniciar un programa de inversiones en infraestructura para estimular el proceso de apertura económica, buscando asegurar el equilibrio de las finanzas públicas en el corto y mediano plazo, reemplazando los tributos origen externo por ingresos de carácter interno y en general aumentando los recaudos.

La reforma eliminó el impuesto complementario de patrimonio para todos los contribuyentes a partir de 1992. Se crearon bonos de inversión forzosa, denominados Bonos de Defensa y Seguridad Interna, en los cuales las personas naturales y jurídicas de mayores ingresos se veían obligadas a invertir el equivalente del 5% del impuesto de renta a su cargo.

Los fondos de capital extranjero fueron declarados exentos del impuesto de renta. Para las remesas del exterior se redujo la tasa de impuesto gradualmente de 12% en 1992 a 7% en 1996.

La tasa del impuesto al valor agregado (IVA) pasó de 12% a 14% por un término de 5 años. Según lo establecido por la Constitución de 1991, hasta tres puntos del aumento se destinarían a la Nación. Los aumentos en el recaudo generados por el incremento de la tasa de impuesto (por lo menos

treinta mil millones de pesos presupuestados), se destinarían en los años 1993-1996, a financiar el incremento en las pensiones de jubilación del sector público nacional. Con el fin de disminuir la regresividad intrínseca del tributo, el Gobierno Nacional se comprometió a destinar durante los años 1993-1997, por lo menos quince mil millones de pesos anuales, del mayor recaudo de IVA, a los aportes estatales para las madres comunitarias del Instituto de Bienestar Familiar.

Se establecieron tarifas diferenciales para los bienes suntuarios entre el 35% y el 45%. También se permitió descontar el IVA pagado por la adquisición de bienes de capital del impuesto de renta.

En esta reforma, se eliminaron en su mayoría las restricciones arancelarias y para-arancelarias al comercio exterior, sin embargo para el caso de la agricultura se establecieron aranceles variables.

Se implementaron los auto-avalúos catastrales del Distrito, se incluyeron a las empresas públicas y mixtas como sujetas del impuesto de renta (entre ellas las empresas comerciales del Estado), y se creó el Estatuto anti-evasión que establece normas de control fiscal e impone fuertes sanciones a los evasores de impuestos.

Para una mayor comprensión del tema se ha elaborado la tabla 19, el cual nos permite identificar de una manera más sencilla la comprensión de los objetivos, mecanismos utilizados y principales modificaciones dentro del impuesto de renta, iva y otros impuestos.

**Tabla 19. Comparación Reformas Tributarias 1990-1994**

**COMPARACION REFORMAS TRIBUTARIAS 1990-1994**

Año o Ley	Objetivos	Mecanismos Utilizados	Renta	Modificaciones Iva	Otros
1992 Ley 6 de 1992	Asegurar el equilibrio las finanzas públicas en el mediano y largo Plazo  Inducir la repatriación de capitales en el Exterior	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.  Incentivos tributarios para fortalecer el mercado de capitales.	Base: Se aumentó la base al incluir las empresas comerciales e industriales del Estado, al igual que las sociedades de economía fondos públicos, cooperativas financieras y Telecom.  Desapareció el impuesto complementario de patrimonio para todos los contribuyentes. Los fondos de capital extranjero pasaron a la categoría de no declarantes.  Tasa: Se disminuyeron aún mas los impuestos de remesas para las sociedades extranjeras.  Sobretasa de 25% sobre el impuesto a la renta personas naturales.	Base: Se incluyeron nuevos servicios tanto en la bse del IVA como el impuesto de timbre. Se excluyeron nuevos bienes de la canasta familiar y toda la maquinaria agrícola no producida en el País. Se permitió descontar el IVA pagado en bienes de capital de la declaración de renta. Tasa: Se estableció como tarifa general para la venta de bienes y servicios el 12% el cual aumentaría paulatinamente hasta el 14%.	Base y Tasas: Se desmontaròn casi en su totalidad las restricciones arancelarias y pararancelarias. Se mantuvieron algunas exenciones temporales a productos agrícolas.  Se modificaron las normas de procedimiento administrativo, haciendose énfasis en el estatuto antievasivo.  Se reformó la administración aduanera, otorgándosele más control y decisión en los asuntos de competencia.

Fuente: Sánchez y Gutiérrez, Reformas Tributarias en Colombia 1980-1992. En: Revista Coyuntura Económica . Vol. 5, No. 10 (Abr. 1995); p. 152.

Después de haber conocido las principales modificaciones efectuadas en las reformas tributarias de 1990 y 1992, hemos podido llegar a la conclusión que la política fiscal del presidente Cesar Gaviria fue la respuesta a dos medidas trascendentales dentro su plan de gobierno como lo fueron la apertura económica y la constitución de 1991.

Con la apertura económica necesitó subsanar todos los ingresos que dejó de percibir por la reducción inmediata de los aranceles, activar la inversión extranjera y todos los cambios económicos que consigo trajo una reforma económica y la constitución de 1991 que le exigió nuevas partidas para la seguridad social, las transferencias departamentales y municipales, reforzar la seguridad en ejército y la creación de nuevas instituciones públicas, así como el cumplimiento de otras normas relacionadas con los derechos fundamentales del hombre. No se descarta que cada plan de gobierno debe venir con una reforma tributaria dentro de su política fiscal, pero realmente este gobierno debió acomodar e implementar las reformas tributarias de acuerdo, a las necesidades de ingresos y a los nuevos gastos que consigo trajeron la implementación de la Constitución de 1991 y el proceso de la Apertura Económica.

A través de la investigación y de encontrar muchos autores que critican el Gobierno de Cesar Gaviria, se considera que estas reformas políticas, sociales y económicas eran algo inevitable que tarde o temprano debieron hacerse, un

proceso de apertura económica que desde el gobierno anterior ya se venía trabajando y planteando su iniciación y una constitución de más de 100 años que ya era necesaria cambiar y ajustar a la problemática actual de la sociedad, porque lo importante de un análisis de una reforma económica, social o política, fuera, de medir su impacto, es analizar si realmente era necesaria y el país realmente necesitaba de estas reformas para no quedarse en el tiempo.

#### **4.3. IMPACTO DE LAS REFORMAS SOBRE RECAUDOS Y SIMPLIFICACION ADMINISTRATIVA**

El estudio y análisis en aspectos de equidad, eficiencia y simplificación administrativa es el resumen de los principales resultados del trabajo realizado para la CEPAL, con motivo del VI Seminario Regional de la Política Fiscal efectuado en Chile en Enero de 1994 y fue elaborado por Sánchez y Gutiérrez (1995)<sup>40</sup>, se agregó a esta investigación porque se considero de gran importancia identificar los resultados de las reformas tributarias efectuadas durante este periodo presidencial.

**4. 3. 1. Efecto de las reformas Sobre los Recaudos.** Para identificar el origen en los cambios de los recaudo, es necesario identificar como estos pueden variar por factores internos como variaciones en el PIB, cambios en los patrones de consumo o cambios en el nivel de importaciones; por factores de

---

<sup>40</sup> Sánchez y Gutiérrez, Reformas Tributarias en Colombia 1980-1992. En: Revista Coyuntura Económica: Fedesarrollo. Vol. 5, No. 10 (Abr. 1995); p. 152.

política tributaria como cambios en las bases, en las tasas, o efectos por modificaciones en la administración tributaria, en los niveles de evasión y en el caso de los tributos cobrados sobre importaciones y exportaciones; por factores externos como devaluaciones o revaluaciones en la tasa de cambio, variaciones en los precios internacionales o en nivel de exportaciones.

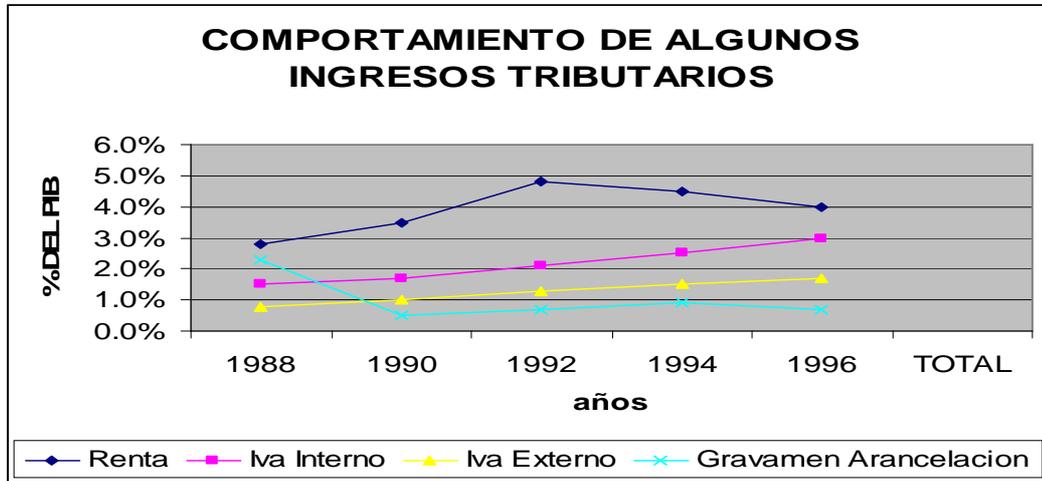
Debemos partir del principio que siempre las reformas tributarias logran aumentar los recaudos en el corto plazo, este recaudo se manifiesta ya sea en los años de entrada en vigencia de las reformas o en el año inmediatamente posterior.<sup>41</sup> La tabla 20 nos ilustra los porcentajes que cada ingreso represento entre el periodo 1990-1994:

**Tabla 20. Ingresos Tributarios 1990-1994.**

<b>GOBIERNO NACIONAL CENTRAL INGRESOS TRIBUTARIOS</b>					
<b>Concepto / años</b>	<b>1990</b>	<b>1991</b>	<b>1992</b>	<b>1993</b>	<b>1994</b>
<b>Total Ingresos Tributarios</b>	<b>9.32</b>	<b>10.59</b>	<b>11.18</b>	<b>11.51</b>	<b>11.61</b>
Renta	3.81	4.98	5.20	5.38	4.86
Ventas Internas	1.91	2.20	2.52	2.05	2.91
Ventas Externas	0.97	1.08	1.29	1.85	1.86
Gravámenes Arancelarios	0.89	0.72	0.99	1.16	1.24
Sobretasa a las Importaciones	0.65	0.54	0.10	-	-
Gasolina	0.70	0.71	0.78	0.73	0.70
Otros Ingresos	0.39	0.36	0.30	0.34	0.04

Fuente: Sánchez y Gutiérrez, Reformas Tributarias en Colombia 1980-1992. En: Revista Coyuntura Económica: Fedesarrollo. Vol. 5, No. 10 (Abr. 1995); p. 152.

**Figura 13. Comportamiento de los Ingresos Tributarios (1990 - 1995)**



Fuente: Sánchez y Gutiérrez, Reformas Tributarias en Colombia 1980-1992. En: Revista Coyuntura Económica: Fedesarrollo. Vol. 5, No. 10 (Abr. 1995); p. 152.

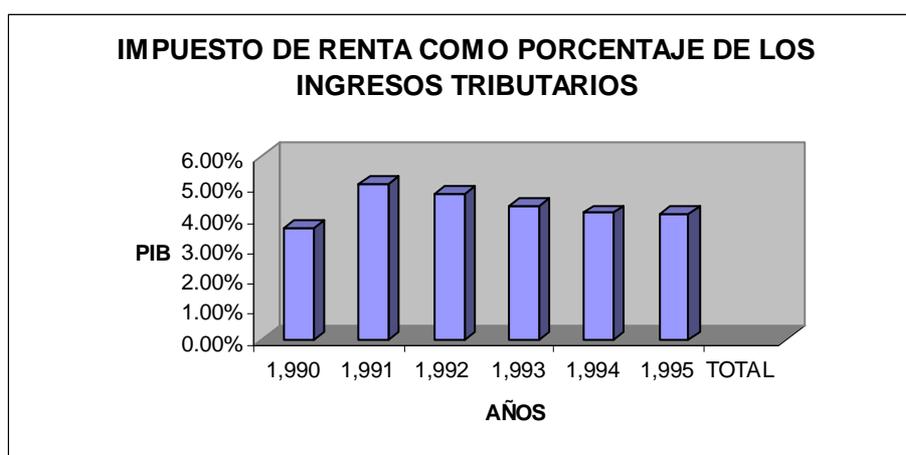
De la figura 13 podemos concluir que el impuesto que más recaudos aportó al periodo objeto de estudio fue el impuesto de renta, sin embargo, su efecto se hizo efectivo solo después de un año, adicionalmente, podemos observar como el iva tanto interno como externo, va ocupando un lugar más representativo dentro de los ingresos colombianos y así lo confirma nuestro cuadro de ingresos tributarios donde el iva directo pasa de representar en 1990 el 1.91% a representar el 2.91% en 1994 y el iva indirecto pasa de representar en 1990 el 0.97% a representar el 1.86% en 1994.

Para 1991 los recaudos tributarios totales crecieron como proporción del PIB y todo incremento se concentró en el impuesto de renta, el cual tuvo un crecimiento de 14% por encima de lo esperado. Aún descontado el impuesto de guerra que debió ser devuelto a los contribuyentes, el impuesto de renta aportó algo menos de las dos terceras partes del incremento en el recaudo.

En relación a la reforma de 1992, el impuesto de renta registró el crecimiento real más bajo de su historia, apenas el 4% y de allí en adelante, el buen comportamiento en términos de recaudo de este impuesto se desaceleró. Sin embargo, también se hicieron grandes esfuerzos para recuperar el recaudo por concepto del este impuesto, y por controlar la evasión y elusión de éste.

En la figura 14, se observa la participación del impuesto de renta dentro del total de los ingresos tributarios. A partir de 1986 hubo una clara recuperación del recaudo por concepto de impuesto de renta, gracias a las medidas que se tomaron en la reforma tributaria de dicho año. Sin embargo, a partir de la década de los noventa ésta tendencia se revertió y, por ende, su participación dentro de los ingresos tributarios disminuyó, debido principalmente a la mayor importancia que adquirieron los impuestos indirectos durante este período.

**Figura 14. Impuesto de la Renta Como Porcentaje de Ingresos Tributarios (1990 - 1995)**

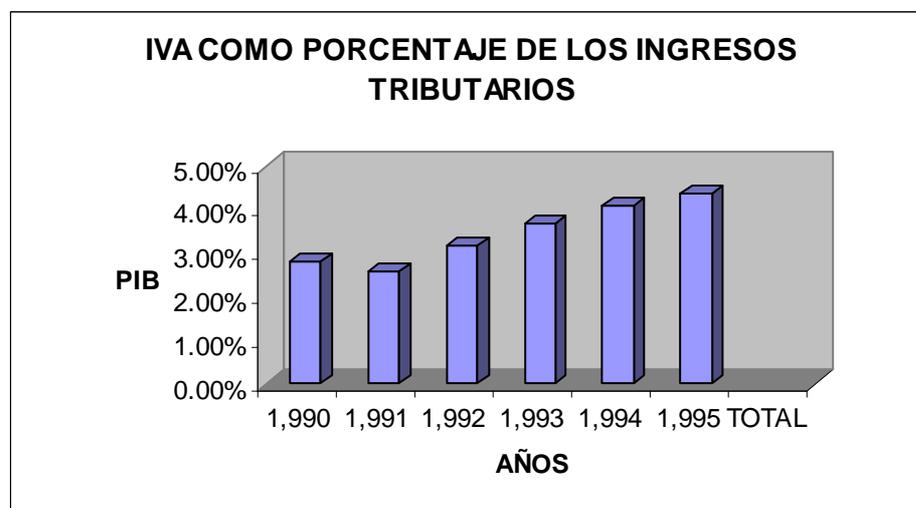


Fuente: Sánchez y Gutiérrez, Reformas Tributarias en Colombia 1980-1992. En: Revista Coyuntura Económica: Fedesarrollo. Vol. 5, No. 10 (Abr. 1995); p. 152.

En cambio el impuesto de IVA jugó un papel muy importante en los últimos años, creció el 14% en términos reales, ya que las modificaciones en la tasa y base del impuesto, lo convirtieron en la mayor fuente de recursos tributarios de la nación, adquiriendo la misma importancia en términos de recaudo del impuesto de renta.

El IVA pasó de representar el 29% del recaudo, en 1990, a representar el 45% de los ingresos tributarios para el año 2005 y así lo confirma la figura 15 de iva como porcentaje de los ingresos tributarios.

**Figura 15. Impuesto de IVA como Porcentaje de Ingresos Tributarios (1992 - 1995)**



Fuente: Sánchez y Gutiérrez, Reformas Tributarias en Colombia 1980-1992. En: Revista Coyuntura Económica: Fedesarrollo. Vol. 5, No. 10 (Abr. 1995); p. 152.

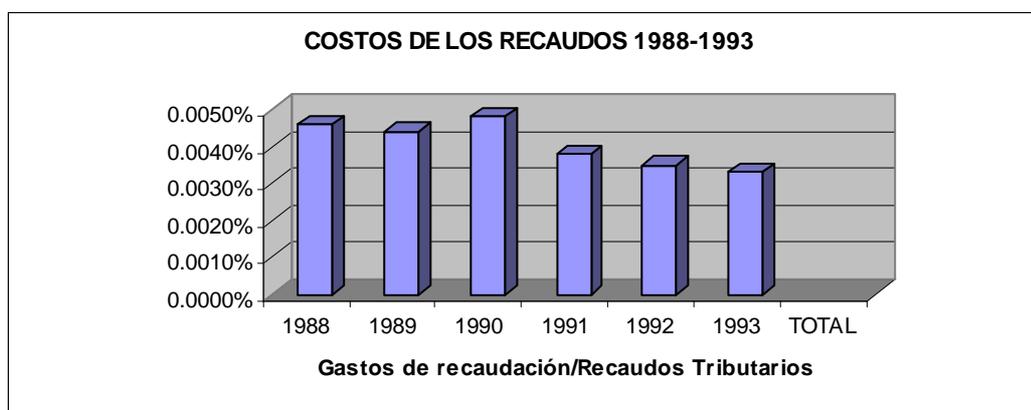
El impuesto al valor agregado (IVA), fue el tributo que más se modificó durante el curso de la década, sin embargo éstos cambios estuvieron digeridos

principalmente a cambiar la tarifa del impuesto sin grandes cambios sobre la base del mismo y fueron efectivos en cuanto al aumento del ingreso.

#### 4. 3. 2. Impacto de las Reformas Tributarias sobre la Eficiencia y la Simplificación Administrativa.

Sin duda alguna, el gran éxito de las reformas tributarias se concentró en este campo, es claro que tanto el costo de los recaudos como la evasión de impuestos ha venido disminuyendo. (Observar Figura 16), la disminución en la evasión hasta 1986 pudo obedecer a la reducción de la carga tributaria. A partir de este año, ha sido producto de la mayor eficiencia administrativa, introducida con las reformas de los años 1986, 1990 y 1992, 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; desde 1983 éste ha venido disminuyendo, siendo más acelerada la caída a partir de 1986 y para los años siguientes de 1990 y 1992.

**Figura 16: Costos de los Recaudos (1988 - 1993)**



Fuente: Sánchez y Gutiérrez, Reformas Tributarias en Colombia 1980-1992. En: Revista Coyuntura Económica: Fedesarrollo. Vol. 5, No. 10 (Abr. 1995); p. 152.

Sobre la disminución en el costo de los recaudos, es importante mencionar, que parte de ésta se debió al traslado del recaudo del impuesto de renta a la red bancaria, con la cual también se traslado parte del costo.

El aumento en los recaudos se debió fundamentalmente a cambios en la política fiscal. De este cambio, el 11% se debió exclusivamente al saneamiento de divisas y a la gestión iniciada por DIN (Dirección de Impuestos Nacionales)<sup>42</sup>.

Este inmenso esfuerzo en los recaudos no implicó un mayor costo por la administración de impuestos razón por la cual la relación costo/recaudo disminuyó drásticamente.

---

<sup>42</sup> *Ibíd.*, p. 100

## 5. DEFICIT FISCAL

El objetivo de esta sección será recopilar los índices y porcentajes de déficit fiscal 1990-1994 para poder analizar y determinar si los ingresos tributarios obtenidos con las reformas tributarias de este periodo (Ley 49 de 1990 y Ley 6 de 1992) disminuyeron el déficit fiscal.

Al respecto García (2005) opina que uno de los principales instrumentos de intervención del estado es la política fiscal. Con esta se busca estimular el desarrollo social e institucional, y además, desempeña un papel fundamental como elemento estabilizador ante fluctuaciones de los fundamentales macroeconómicos. Sin embargo, este instrumento también puede generar desequilibrios, en la medida en que la estructura de gastos e ingresos sea inflexible a las cambiantes condiciones económicas.<sup>43</sup>

Durante la segunda mitad de la década de los años ochenta los ingresos tributarios cubrían gran parte del gasto público, sin embargo, a partir de la década de los noventa, el gasto creció con mayor rapidez que los ingresos tributarios, debido principalmente a los gastos que implicó la constitución, la apertura económica y el preocupante pasivo pensional.

---

<sup>43</sup> GARCIA MOLINA, Mario. Las Finanzas de Colombia. En: Revista de Economía Institucional. Vol. 7, No. 3 (Ene. – Jun. 2005); p.45.

**Tabla 21. Operaciones Efectivas del Gobierno Central (1990 - 1994)**

**GOBIERNO NACIONAL CENTRAL**  
**Operaciones Efectivas del Gobierno Central**  
 ( 1990-1994)  
 (miles de millones)

<b>CONCEPTO</b>	<b>1,990</b>	<b>1,991</b>	<b>1,992</b>	<b>1,993</b>	<b>1,994</b>
<b>1.INGRESOS</b>					
<b>CORRIENTES</b>	<b>1,520.5</b>	<b>3,071.8</b>	<b>4,102.4</b>	<b>5,740.9</b>	<b>4,405.3</b>
Ingresos Tributarios Netos	1,402.0	2,757.2	3,706.9	5,007.9	3,354.2
Ingresos no Tributarios	118.5	314.6	395.5	733.0	1,051.1
<b>2.GASTOS TOTALES</b>	<b>1,724.5</b>	<b>3,005.2</b>	<b>4,199.8</b>	<b>6,086.1</b>	<b>3,746.7</b>
<b>Corrientes</b>	<b>1,417.4</b>	<b>2,431.6</b>	<b>3,364.8</b>	<b>4,903.6</b>	<b>3,232.0</b>
Servicios Personales	288.6	565.9	788.8	1,165.4	731.2
Gastos Generales -a-	154.0	181.4	265.7	358.5	192.6
Transferencias	771.6	1,319.4	1,901.2	2,813.7	1,959.7
Intereses					
Internos	55.0	97.8	123.7	243.5	168.3
Externos	148.2	267.1	285.4	322.5	180.2
<b>Inversión</b>	<b>307.1</b>	<b>573.6</b>	<b>835.0</b>	<b>1,182.5</b>	<b>514.7</b>
Pagos de Tesorería	250.7	442.1	602.0	967.4	480.2
Pagos Indirectos en el Ext	14.3	19.3	23.2	55.0	29.5
Pagos Indirectos sector	42.1	112.2	209.8	61.7	5.0
Otros Pagos -b-		-	-	98.4	-
<b>3.PRESTAMO NETO</b>	<b>54.8</b>	<b>266.9</b>	<b>412.0</b>	<b>271.3</b>	<b>47.2</b>
<b>4.SUPERAVIT (+) O DEFICIT (-)</b>	<b>-258.8</b>	<b>-200.3</b>	<b>-509.4</b>	<b>-616.5</b>	<b>611.4</b>

a. Incluye compra de equipo militar (crédito de militares)

b. Incluye embargos

Fuente: GARCIA MOLINA, Mario. Las Finanzas de Colombia. En: Revista de Economía Institucional. Vol. 7, No. 3 ( Ene. – Jun. 2005); p.45.

La tabla 21, nos demuestra en miles de millones el déficit fiscal del gobierno nacional, y como, año tras año este déficit se incrementaba de una manera

preocupante. En 1990 estaba en -258.8 miles de millones y en 1993 ya se encontraba en -616.5 miles millones de pesos.

Para valorar el déficit a nivel de porcentaje del PIB lo podemos encontrar en la tabla 15 de indicadores del sector público, el cual incrementa de -0.8% en 1990 a -2.2% en 1995.

Como podemos observar y comprobar en secciones anteriores las reformas tributarias han logrado incrementar los ingresos y mejorar muchos aspectos sobre la tributación colombiana, sin embargo, este crecimiento no ha sido compatible con la dinámica del gasto en Colombia representado en gastos de funcionamiento, transferencias e inversión, los cuales, viene creciendo año tras año, de igual forma, el déficit fiscal se ha ido incrementado, y así, las reformas tributarias no han podido disminuir el déficit fiscal.

## **5. 1. DINAMICA DEL GASTO PÚBLICO**

De acuerdo a Molina (2005)<sup>44</sup>, la mayoría de las reformas tributarias colombianas han buscado aumentar el recaudo para solucionar los problemas fiscales del gobierno. A partir de la Constitución de 1991, el gasto público se incremento de manera sustancial, no solo debido a los compromisos en cuenta a transferencias a los entes territoriales, sino también a causa de la creación de

---

<sup>44</sup>Ibíd., p. 107

nuevas instituciones y de la expedición de leyes que comprometieron grandes partidas del presupuesto nacional.

El principal problema del gasto público durante la década de los noventa es su grado de inflexibilidad. Uno de los principales ejemplos de esta inflexibilidad tiene que ver con el régimen de transferencia del gobierno central a los municipios y departamentos. Estas han ido aumentando, en forma importante desde la expedición de la nueva constitución.

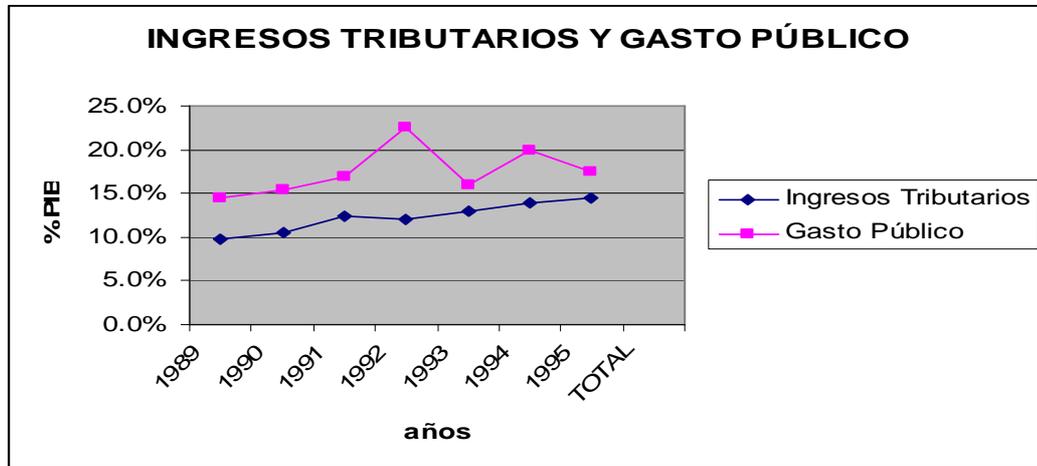
Vale la pena mencionar que Perry y Cárdenas (2002)<sup>45</sup> hacen un análisis detallado demostrando que el incremento del gasto público durante el curso de la década de los noventa, no fue compensado por un incremento proporcional en los ingresos de la nación, a pesar de las reformas tributarias llevadas a cabo y con esto no se quiere decir que no cumplieran las expectativas de recaudo, lo que sucedió es que la aceleración del gasto público durante esta época ha generado fuertes presiones sobre los ingresos de la nación y nunca se pudo lograr una eficiencia del mismo.

En las figuras 17 y 18, se observa la evolución de gasto público como porcentaje del PIB comparada con los ingresos tributarios, la evolución del Producto Interno Bruto.

---

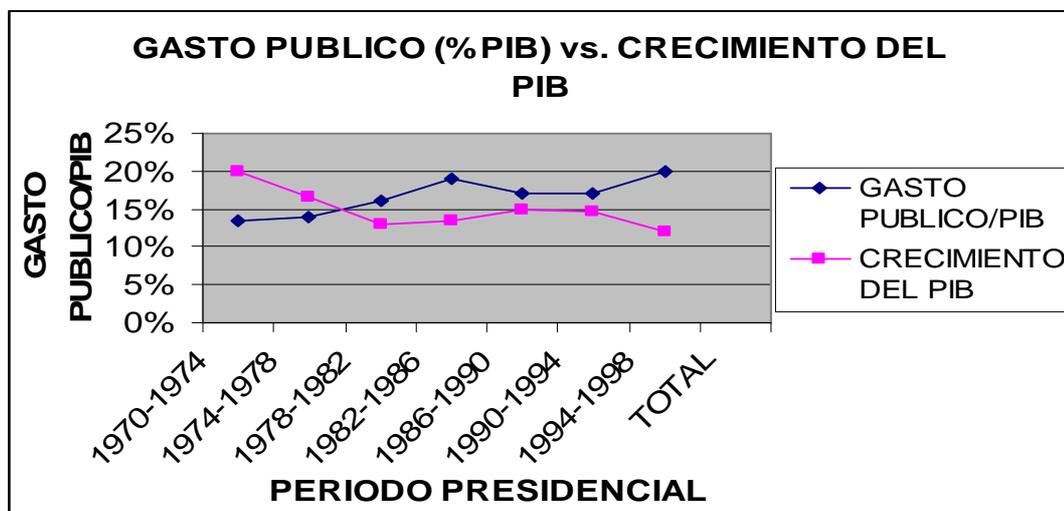
<sup>45</sup> PERRY y CARDENAS. Reformas Tributarias Colombianas. En: Revista Económica Colombiana. Vol. 5, No. 2 (Jun. 1992); p. 74.

**Figura 17. Ingresos Tributarios Y Gasto Publico (1989 - 1995)**



Fuente: PERRY y CARDENAS. Reformas Tributarias Colombianas. En: Revista Económica Colombiana. Vol. 5, No. 2 (Jun. 1992); p. 74.

**Figura 18. Gasto Público vs. Crecimiento de PIB (1990 - 1995)**



Fuente: PERRY y CARDENAS. Reformas Tributarias Colombianas. En: Revista Económica Colombiana. Vol. 5, No. 2 (Jun. 1992); p. 74.

En la figura 18, se observa que en periodos de mayor expansión del gasto público, el crecimiento del PIB ha reducido, y en periodos de ajuste, el país ha obtenido más altas tasas de crecimiento.

Para concluir esta sección, podemos observar como en las gráficas anteriormente revisadas, siempre el gasto del gobierno ha estado muy por encima de otros indicadores económicos de la nación como los ingresos tributarios, el crecimiento del PIB y la tasa de desempleo.

## 6. EVASION DE IMPUESTO A LA RENTA 1990-1994

Para el análisis y comprensión detallado de la evasión de impuestos en Colombia en el periodo 1990-1994 se ha tomado como base la investigación y recopilación de hechos por los investigadores Steiner y Soto(1999)<sup>46</sup>, quienes hacen un análisis y revisión de los estudios de evasión efectuados en Colombia y a su vez calculan la evasión del impuesto a la renta por personas naturales y jurídicas en el periodo objeto de nuestro estudio 1990-1994 y la evasión del impuesto de iva para el año 1994, mediante el método de la identificación de brechas de ingreso; éste consiste, en comparar el ingreso registrado en la cuentas nacionales con el ingreso reportado en las declaraciones de impuestos y la diferencia constituye la brecha del ingreso o el ingreso que ha sido evadido.

Este estudio de evasión se ha incluido dentro de esta investigación ya que se encuentran importantes resultados y porcentajes muy detallados que nos proporcionarán una excelente información de la evasión de impuestos para el periodo 1990-1994.

En Colombia se han elaborado realmente pocos estudios sobre la evasión del impuesto a la renta. Esto probablemente se debe en parte a la complejidad de la legislación que impera sobre el pago de impuestos –especialmente en lo concerniente a la tributación de las personas naturales, que son gravadas con

---

<sup>46</sup>Ibíd., p. 40

tarifas marginales crecientes- y a la proliferación de deducciones y exenciones. La estimación de la evasión requiere numerosos supuestos que permitan la comparación entre la base (o recaudo) potencial y la base real declarada (o recaudo efectivo).

La información básica para este análisis de evasión son las cuentas nacionales, si bien las mismas involucran implícitamente un estimativo del sector informal de la economía, resulta evidente que dicha estimación se queda muy corta en comparación con las diversas estimaciones y cálculos; respecto al tamaño de la economía ilegal en Colombia. Por lo tanto, los estimados de evasión para el año 1990-1994 que se presentan hacen referencia única y exclusivamente a la economía colombiana, tal y como la estima el DANE en la cuentas nacionales. Evidentemente, la evasión de impuestos en todas aquellas actividades no contempladas por el DANE en la elaboración de las cuentas nacionales – incluido el narcotráfico- es del 100%.

## **6. 1. ESTIMACIONES PARA COLOMBIA Y ESTUDIOS ANTERIORES**

Dentro del periodo de 1990 – 1994 se elaboraron los siguientes estudios de evasión, que realmente no cubrieron exactamente este periodo objeto de estudio solo abarcan los periodos de 1990 a 1991:

**Tabla 22. Estimación Déficit Fiscal (1987 - 1991)**

Autor	Periodo de Análisis	Tasa de Evasión (%)	
		Pers Jurídicas	Pers. Naturales
CIF-DIAN (1993)	1987-1991	28.3	52.5
Rico-DIAN (1993)	1987-1991	22.8	54.9
Haindl et al- FMI (1995)	1987-1991	23.2	41.2

Fuente: STEINER y SOTO, C. Cinco Ensayos sobre Tributación en Colombia. Bogota: Cuadernos de Fedesarrollo No. 6, 1999. p. 234.

Rico-DIAN (1993)<sup>47</sup> con el método de identificación de brechas, estimó la evasión del impuesto a la renta en sector formal para el periodo 1987-1991 y los resultados reportados indican que la evasión a personas jurídicas se redujo significativamente, pasando de un promedio de 75.3% entre 1978 y 1981 a 62.9% entre 1982 y 1986, para ubicarse alrededor de 23% entre 1987 y 1991. No ocurre lo mismo en el caso de las personas naturales, donde la evasión aumenta de 45.2% a 62.9% en los primeros periodos mencionados, para caer nuevamente a un promedio de 55% en el último período. Para el periodo 1987-1991 de Haindt et al. (1995)<sup>48</sup> realizaron una estimación siguiendo muy de cerca la metodología empleada por Rico (1993) y el Centro de Estudios Fiscales (1993)<sup>49</sup>, aunque con algunas diferencias en los cálculos de ajuste por

<sup>47</sup> *Ibíd.*, p. 40

<sup>48</sup> *Ibíd.*, p. 40

<sup>49</sup> *Ibíd.*, p. 40

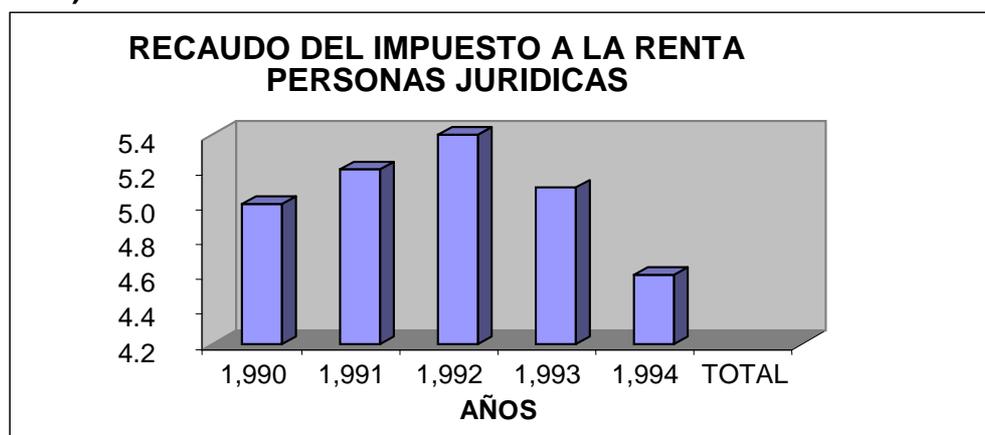
inflación y la depreciación. Los resultados señalan que la evasión para personas naturales se ha caracterizado por ser muy elevada, aumentando de cerca de 38% en 1987 a 41% en 1991. En contraste, la evasión a nivel de las sociedades descendió de 30% a 23% en el mismo período.

## 6. 2. PRINCIPALES RESULTADOS ENCONTRADOS.

**6. 2. 1. Personas Jurídicas.** En la figura 19, se ilustra la evolución del recaudo del impuesto de renta proveniente de personas jurídicas, de empresas no financieras y de instituciones financieras. Como porcentajes del PIB, se destaca un continuo descenso a partir de 1992.

En la gráfica podemos observar como del año 1990 a 1992 presenta un leve incremento pasando del 5% al 5.4%, posteriormente presenta una notable disminución cayendo de 5.4% en 1992 a 4.6% en 1994.

**Figura 19. Recaudo del Impuesto a la Renta Personas Jurídicas (1990 - 1994)**



Fuente: STEINER y SOTO. Cinco Ensayos sobre Tributación en Colombia. Bogotá: Cuadernos de Fedesarrollo No. 6, 1999. p. 239.

Si se compara la renta potencial gravable con la renta líquida gravable declarada por las personas jurídicas (incluyendo los grandes contribuyentes), se obtiene el monto de ingresos que evade el pago de impuestos de renta. De acuerdo con los resultados, la tasa de evasión para personas jurídicas presentó una tendencia decreciente entre 1990 y 1992, pasando de 17.4% a 11%. A partir de este último año se registra un aumento, llegando a 18% en 1994.

**6. 2. 1. 1. Evasión Del Impuesto A La Renta-Personas Jurídicas.** (Millones de Pesos Corrientes):

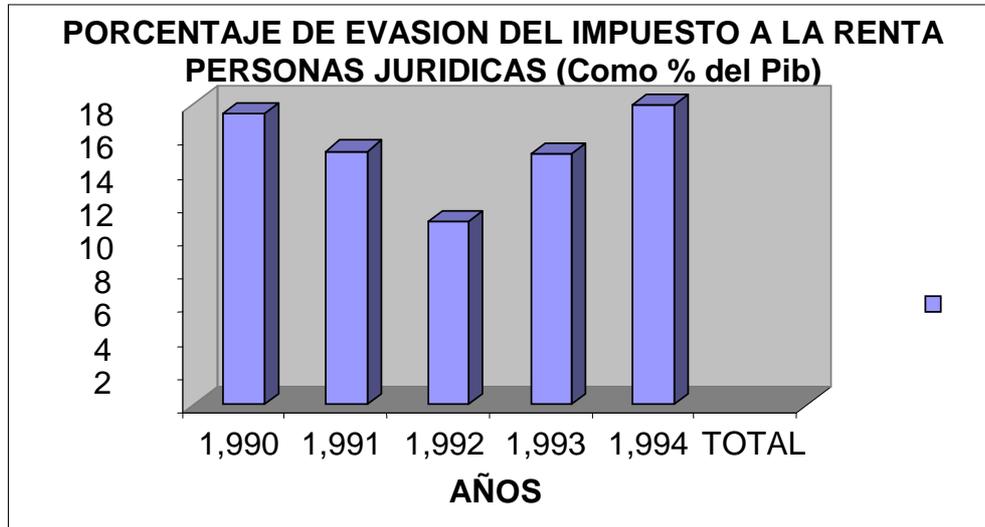
**Tabla 23. Evasión de Impuestos a la Renta Personas Jurídicas (1990 - 1994)**

<b>Año</b>	<b>Base Potencial Gravable (1)</b>	<b>Base Gravable Declarada (2)</b>	<b>Tasa de Evasión (3)</b>
1990	2.726.897	2.252.623	17.4
1991	3.274.193	2.775.835	15.2
1992	3.955.337	3.525.220	11.0
1993	4.933.447	4.194.816	15.0
1994	6.041.605	4.955.260	18.0

$$(3) = 1 - [(2) / (1)]$$

Fuente: STEINER y SOTO. Cinco Ensayos sobre Tributación en Colombia. Bogota: Cuadernos de Fedesarrollo No. 6, 1999, p. 239.

**Figura 20. Porcentaje de Evasión del Impuesto a la Renta Personas Jurídicas (1990 - 1994)**



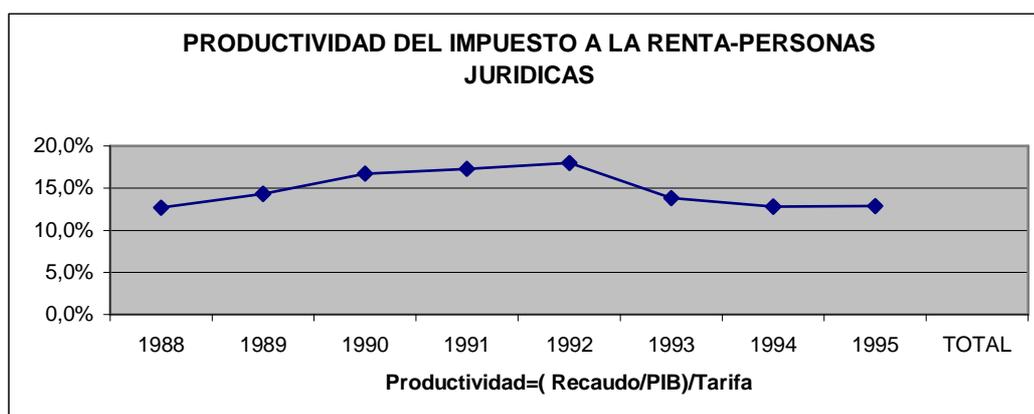
Fuente: STEINER y SOTO. Cinco Ensayos sobre Tributación en Colombia. Bogota: Cuadernos de Fedesarrollo No. 6, 1999. p. 240.

#### **6. 2. 1. 2. Productividad Del Impuesto A La Renta-Personas Jurídicas.**

Dado que las personas jurídicas enfrentan en cada momento una sola tasa nominal impositiva –algo que no sucede en el caso de las personas naturales, que enfrentan tasas marginales diferenciales-, resulta factible calcular la “productividad” del impuesto, valga decir, el cociente entre el recaudo (como porcentaje del PIB) y la tasa de tributación. Como podemos observar en la figura 22, después de alcanzar un máximo de 18% en 1992, la productividad del impuesto de renta sobre personas jurídicas ha venido en descenso, llegando a niveles de 12.5% en 1995.

Por definición, la productividad aumenta con el recaudo y disminuye cuando aumenta la tasa impositiva. El cambio en el recaudo puede deberse a cambios en la evasión y/o cambio en la exenciones. En el caso que nos ocupa, los tres factores –mayor tarifa, mayor evasión y mayores exenciones- se conjugaron para afectar negativamente la productividad en los últimos años.

**Figura 21. Productividad del Impuesto de Renta Personas Jurídicas (1990 - 1994)**

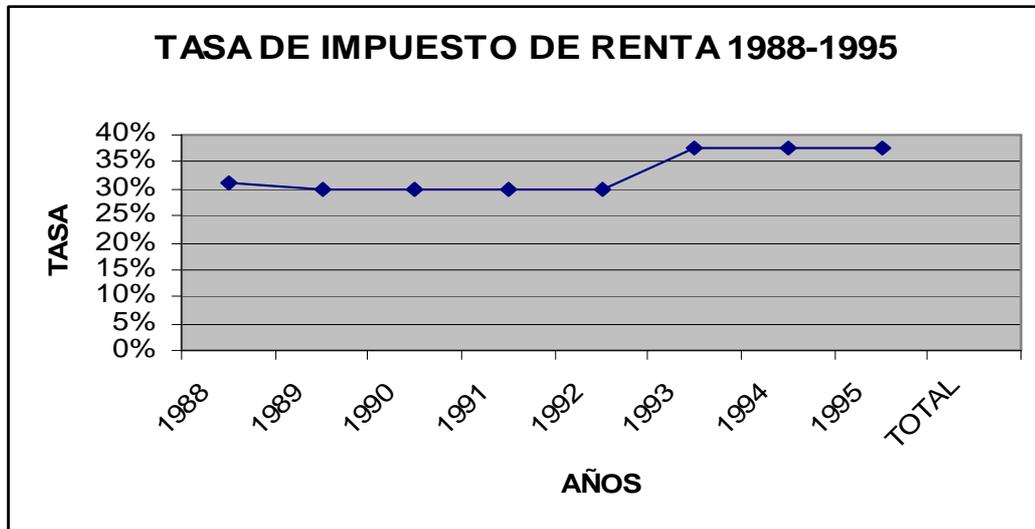


Fuente: STEINER y SOTO. Cinco Ensayos sobre Tributación en Colombia. Bogotá: Cuadernos de Fedesarrollo No. 6, 1999. p. 241.

En la figura 22, se aprecia un aumento en la tarifa general, resultante de la contribución especial o “sobretasa” a los declarantes aplicada entre 1993 y 1995.<sup>50</sup> Igualmente, el descenso en la productividad refleja la mayor evasión observada en 1993 y 1994.

<sup>50</sup> La sobretasa correspondía al 25% del impuesto.

**Figura 22. Tasa de Impuesto a la Renta (1988 - 1995)**



Fuente: STEINER y SOTO. Cinco Ensayos sobre Tributación en Colombia. Bogotá: Cuadernos de Fedesarrollo No. 6, 1999. p. 241.

Incluye sobretasa de 7.5% aplicada entre 1993 y 1995.

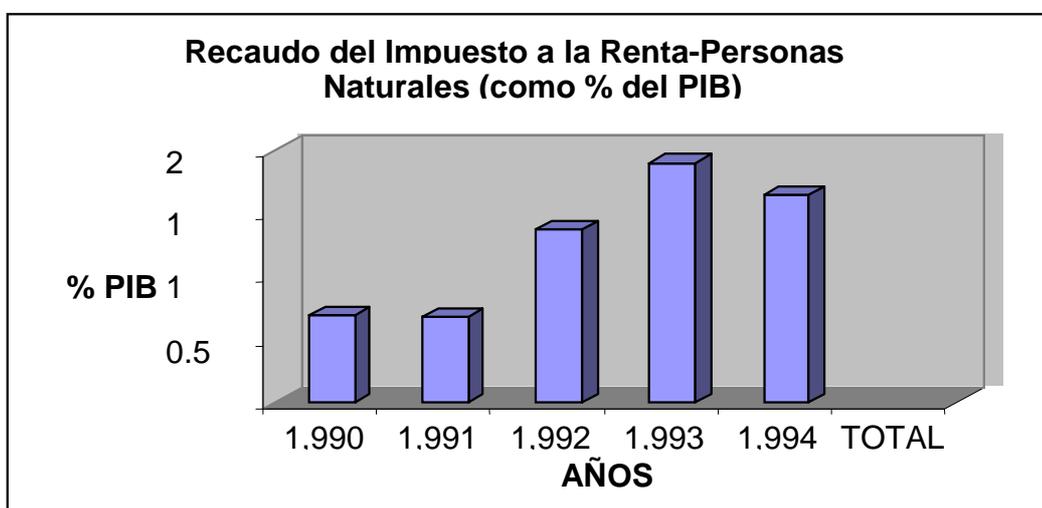
**6. 2. 2. Personas naturales.** Como porcentaje del PIB, el impuesto de renta de las personas naturales de 1990 a 1991 mantuvo una ligera tendencia decreciente, pasando de 0.9% a menos de 0.7%. Aumenta a partir de este año hasta ubicarse cerca del 1.9% en 1993 de donde pasa a cerca de 1.6% en los años siguientes.

Al igual que en el caso de las personas jurídicas, la evasión del impuesto a la renta para personas naturales resulta de la comparación entre la renta líquida potencial de los hogares y la renta gravable declarada. Esta última tiene dos componentes:

La renta gravable registrada en las declaraciones-obtenido directamente por la DIAN

La renta gravable de los contribuyentes no declarantes a quienes se aplica retención en la fuente.

**Figura 23. Recaudo del Impuesto a la Renta Personas Naturales Porcentaje del PIB (1990 – 1994)**



Fuente: STEINER y SOTO. Cinco Ensayos sobre Tributación en Colombia. Bogota: Cuadernos de Fedesarrollo No. 6, 1999. p. 244.

Como se observa en la figura 24, el porcentaje de renta evadida en 1991 era del 52%, nivel que mantuvo hasta 1993 y a partir de este año presento un fuerte descenso, hasta ubicarse en 30.8% para 1994.

**6. 2. 2. 1. Evasión Del Impuesto A La Renta Personas Naturales** (Millones de Pesos Corrientes)

**Tabla 24. Evasión de Impuesto a la Renta Personas Naturales (1990 - 1994)**

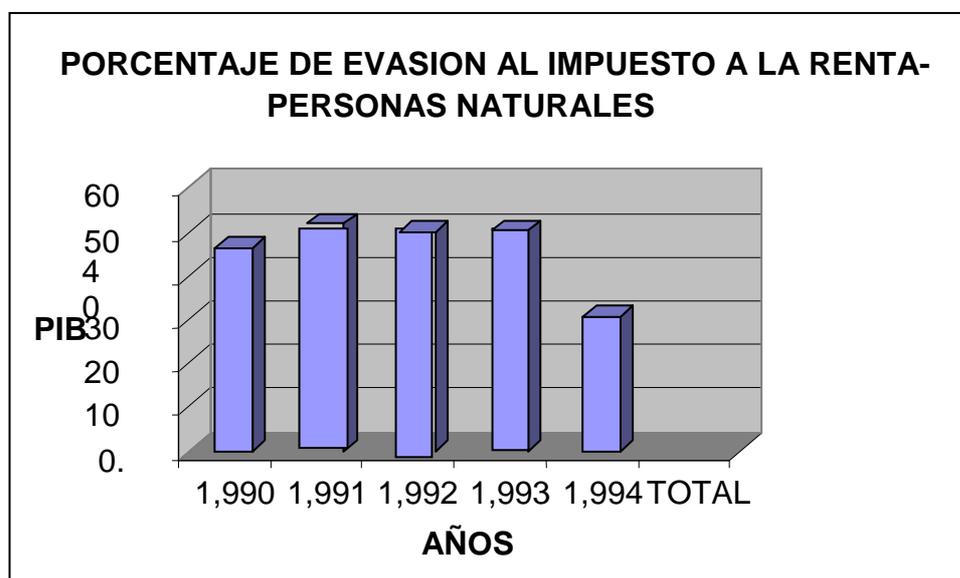
Año	Base Potencial Gravable (1)	Base Gravable Declarada (2)	Tasa de Evasión (3)
1990	4.324.267	2.307.880	46.6
1991	5.862.250	2.817.478	51.9
1992	7.880.828	3.936.784	50.0
1993	10.008.874	4.975.608	50.3
1994	9.467.913	6.550.578	30.8

$$(3) = 1 - [(2) / (1)]$$

\*\*Incluyen los ingresos sujetos a retención en la fuente de quienes no presentan declaración\*\*

Fuente: STEINER y SOTO. Cinco Ensayos sobre Tributación en Colombia. Bogota: Cuadernos de Fedesarrollo No. 6, 1999. p. 245.

**Figura 25. Evasión Impuesto a la Renta Personas Naturales**



Fuente: STEINER y SOTO. Cinco Ensayos sobre Tributación en Colombia. Bogota: Cuadernos de Fedesarrollo No. 6, 1999. p. 245.

### 6. 3. EVASION TOTAL

El cálculo de la evasión total del impuesto a la renta resulta de comparar las bases gravables potenciales de personas naturales y jurídicas, con las bases observadas por los mismos contribuyentes. Los resultados se reportan en los siguientes cuadros:

**Tabla 25. Evasión Total del Impuesto de Renta (1990 - 1994)**

<b>Año</b>	<b>Base Potencial Gravable (1)</b>	<b>Base Gravable Declarada (2)</b>	<b>Tasa de Evasión (%) (3)</b>
1990	7.051.164	4.560.503	35.3
1991	9.136.443	5.593.313	38.8
1992	11.836.165	7.462.004	37.0
1993	14.942.321	9.170.424	38.6
1994	15.509.518	11.505.838	25.8

$$(3) = 1 - [(2) / (1)]$$

Fuente: STEINER y SOTO. Cinco Ensayos sobre Tributación en Colombia. Bogotá: Cuadernos de Fedesarrollo No. 6, 1999. p. 245.

Entre 1990 y 1993 la tasa de evasión de ubico entre 35% y 38.6% y ya para el año 1994 se presenta un significativo descenso, deduciéndose la evasión de 38.6% a 25.8%.

Estos resultados nos llevan a pensar que las medidas tributarias adoptadas por el doctor Cesar Augusto Gaviria Trujillo, favorecieron el cumplimiento del impuesto especialmente en el periodo de 1993 a 1994.

Entre las medidas que más se destacan encontramos la unificación de tasas por sociedades limitadas y anónimas con la marginal máxima para personas naturales, la simplificación de los formularios de impuestos, la autorización de pagos en entidades bancarias, la generalización del mecanismo de retenciones y la creación de unidades tributarias más amplias.

De acuerdo a los resultados y conclusiones de la investigación Steiner y Soto, podemos extractar:

-Entre 1990 y 1993 la tasa de evasión se ubico entre 35% y 38.6% y ya para el año 1994 se presenta un significativo descenso, deduciéndose la evasión de 38.6% a 25.8%.

-La tasa de evasión para personas jurídicas presentó una tendencia decreciente entre 1990 y 1992, pasando de 17.4% a 11%. A partir de este último año se registra un aumento, llegando a 18% en 1994.

-La tasa de evasión para las persona naturales en 1991 era del 52%, nivel que mantuvo hasta 1993 y a partir de este año presento un fuerte descenso, hasta ubicarse en 30.8% para 1994.

Según la cifras anteriores, resulta bien inquietante analizar la capacidad de tributación de las personas naturales y su control frente a la evasión, ya que las diferentes exenciones, la informalización de las actividades y de la economía, las diferentes bases y tarifas para la tributación de este tipo de contribuyentes hacen mas difícil su control en el recaudo y hacen más fácil el aumento de la evasión para este sector, y en cambio, se esta presentando grandes diferencias con los sectores de personas jurídicas de la economía, los cuales ya tienen unas tarifas y bases establecidas, y así es más sencillo el recaudo y

el control de la evasión de impuestos para este sector, y así las cifras anteriores lo confirman.

## 7. EVASION IMPUESTO A LA VENTAS

Realmente pocos estudios se encuentran sobre la evasión del impuesto de iva, debido a que es un impuesto bastante complejo, con tarifas diferenciales para ciertos bienes y servicio y la poca información con que se cuenta, por esto, el impuesto presenta grandes dificultades en cuanto a su administración y control.

Por lo expuesto anteriormente hemos tomado nuevamente la investigación realizada por Steiner y Soto (1999),<sup>51</sup> donde la diferencia entre el cálculo del recaudo potencial neto y el efectivo señalan el tamaño de evasión del impuesto, por considerar que es uno de los estudios más sencillos de comprender y analizar y el que nos aporta mucha información para el análisis de la evasión del impuesto de iva.

En 1990 se aumenta la tarifa general del 10% al 12% y se amplia nuevamente la base gravable, sin modificar las tarifas para bienes suntuarios. Con la reforma tributaria de 1992, la tarifa general pasa al 14%, se elevan hasta 45% las tarifas a los bienes de lujo y el impuesto se convierte en tipo consumo, para reducir el efecto “cascada”.<sup>52</sup> En esta investigación se estimará el nivel de evasión del impuesto de IVA para el año 1994, utilizando la última insumo - producto disponible (1994) así como los equilibrios de oferta-utilización del Dane, el Código Tributario y las declaraciones de impuestos de los grandes

---

<sup>51</sup> *Ibíd.*, p. 106

<sup>52</sup> El efecto en cascada se presenta cuando el impuesto sobre el bien o servicio se cobra más de una vez al pasar por las distintas etapas de la cadena de producción-distribución.

contribuyentes, se estima tanto el IVA que teóricamente se debería pagar, como aquel efectivamente declarado para 1994, aclarando que éste cálculo se efectúa solo por 1 año debido a la complejidad de éste impuesto, sus tarifas diferenciales para ciertos bienes y servicios y la poca información con que se cuenta realmente, el impuesto presenta grandes dificultades en cuanto a su administración y control.

El ejercicio realizado por lo autores para calcular la evasión consiste en comparar el IVA declarado con el IVA que potencialmente se debería recaudar, para el año fiscal de 1994. La diferencia entre el recaudo potencial y el efectivo señala el tamaño de la evasión del impuesto.

El IVA potencial resulta de la suma del recaudo interno y externo. Luego se compara el recaudo potencial con el observado. A nivel global dicha comparación es muy sencilla; con un recaudo potencial de \$ 3.199 mm y el recaudo observado de \$ 2.156 mm, se obtiene que la evasión del IVA interno para la economía en su conjunto es del 32.6%. A nivel sectorial la comparación no es tan simple en virtud a diferencias en la sectorización de la DIAN (en lo que hace al recaudo observado) y del DANE (en lo referente a la matriz insumo-producto). Se realiza entonces la correspondencia entre las dos clasificaciones, teniendo en cuenta las distintas actividades económicas incluidas en cada una como se muestra en el cuadro. En lo sucesivo se empleará la clasificación de la DIAN.

Los resultados del ejercicio se reportan en la tabla 26, cabe resaltar, que supuesto del promedio empleado para calcular el recaudo sectorial puede generar distorsiones a nivel de los sectores, mas no a nivel global, donde la información se obtuvo directamente de la DIAN. Para el total de la economía el recaudo de IVA a nivel interno, según declaraciones, representa el 67.4% del potencial, lo cual equivale a una tasa de evasión de 32.6%. Los sectores han sido ordenados de menor a mayor tasa de evasión es el de servicios personales (66.5%), seguido con una diferencia considerable por el sector de químicos y caucho (29%). En contraste, los sectores financiero y de textiles representaron las evasiones más bajas, con tasas de 4.2% y 4.4% respectivamente.

**Tabla 26. Tasa de Evasión del IVA Interno 1994**

**TASA DE EVASION DEL IVA INTERNO 1994  
(PESOS CORRIENTES)**

<b>Sectores</b>	<b>IVA potencial estimado</b>	<b>Tasa potencial efectiva de IVA (%)</b>	<b>Recaudo de IVA según declaraciones</b>	<b>Tasa de Evasión 1*</b>
Servicios Financieros	163,074	3.3	156,292	4.2
Textiles, confecc. y cueros	147,482	14.0	141,023	4.4
Madera y papel	105,027	8.7	92,358	12.1
Industrias Manuf Diversas	393,409	15.0	334,322	15.0
Comercio	610,594	12.5	507,007	17.0
Comunicaciones y Transp..	301,431	6.1	236,785	21.4
Bebidas	222,227	17.8	166,197	25.2
Quimicos y Caucho	232,120	9.6	164,782	29.0
Otros*2	305,978	3.8	116,575	61.9
Servicios Personales	718,565	8.7	240,677	66.5
<b>Total</b>	<b>3,199,907</b>	<b>8.3</b>	<b>2,156,018</b>	<b>32.6</b>

1\* (4) = 1 - [(3)/(1)]

Fuente: STEINER y SOTO. Cinco Ensayos sobre Tributación en Colombia. Bogota: Cuadernos de Fedesarrollo No. 6, 1999. p. 245.

Es importante poner en análisis las cifras de evasión del cuadro anterior, en particular, es relevante tener en cuenta que sectores como el de químicos y caucho, con una elevada tasa de evasión (29%), tasa que aplica sobre una base gravable comparativamente pequeña. De otra parte, hay sectores como el de comercio, que tienen una tasa de evasión relativamente baja (17%), pero aplicable a una base gravable de gran tamaño. Todo ello para señalar que desde el punto de vista fiscal quizás sea más relevante la baja evasión en algunos sectores de base gravable grande, que la elevada evasión de sectores de base gravable pequeña.

Las cifras de la tabla 27 muestran que para 1994, el 55% de la evasión total se habría centrado en dos sectores: comercio y servicios personales. Con respecto al tamaño de los sectores, en la gráfica puede apreciarse que en general existe una relación positiva entre el tamaño del sector y la tasa de evasión, es decir, que entre mas grande es la participación del sector en la producción, mayor es la tasa de evasión.

**Tabla 27. Evasión del IVA en 1994**

**EVASION DEL IVA EN 1994  
(PESOS CORRIENTES)**

<b>Sectores</b>	<b>Evasión (\$ millones)</b>	<b>Participación en la evasión total (%)</b>
Textiles, confecciones y cueros	6,459	0.6
Servicios Financieros	6,783	0.6
Madera y papel	12,669	1.2
Bebidas	56,030	5.4
Industrias manufactureras diversas	59,087	5.7
Comunicaciones y Transportes	64,647	6.2
Químicos y Caucho	67,338	6.5
Comercio	103,587	9.9
Otros*1	189,403	18.1
Servicios Personales	477,888	45.8
<b>Total</b>	<b>1,043,891</b>	

1\* Incluye minería, bebidas, electricidad, gas y agua y construcción

Fuente: STEINER y SOTO. Cinco Ensayos sobre Tributación en Colombia.  
Bogotá: Cuadernos de Fedesarrollo No. 6, 1999. p. 245.

Resulta bien interesante comparar, por sectores, las tasa de tributación efectiva (tarifa iva efectiva) con la tasa de tributación “observada”. Definimos esta última como la tasa que sería necesario aplicar a la producción bruta de cada sector gravado para generar un pago de IVA correspondiente al efectivamente declarado. (Dado que se conocen las tarifas efectivas de IVA y el correspondiente recaudo potencial que surge tras aplicarla, a partir del recaudo observado (o declarado) y mediante una regla de tres, se determina la tasa observada de IVA que genera este recaudo). Mientras la tasa efectiva tiene en cuenta las exenciones como la evasión. Los resultados se presentan en la tabla

28. Los sectores se encuentran ordenados en forma ascendente de acuerdo con la tasa de tributación observada. En general, existe una relación directa entre la tasa potencial sobre la producción y la tarifa efectivamente observada. No obstante, la excepción más notoria se encuentra de nuevo en el sector de servicios personales.

**Tabla 28. Tasa Observada De IVA – 1994**

**TASA OBSERVADA DE IVA - 1994  
(En Porcentaje)**

<b>Sectores</b>	<b>Tasa Efectiva de IVA <sup>1</sup></b>	<b>Tasa Observada de IVA <sup>2</sup></b>
Otros <sup>3</sup>	3.80	1.43
Servicios Personales	8.70	2.91
Servicios Financieros	3.30	3.16
Comunicaciones y Transportes	6.10	4.76
Químicos y Caucho	9.60	6.81
Madera y papel	8.70	7.63
Comercio	12.50	10.38
Industrias manuf. Diversas	15.00	12.76
Bebidas	17.80	13.33
Textiles, confecciones y cueros	14.00	13.39
<b>Total</b>	<b>99.50</b>	<b>76.56</b>

<sup>1</sup> Tarifa que debe pagar el sector teniendo en cuenta las exenciones que le corresponden. Resulta del promedio ponderado de las tasas para cada componente sectorial según su participación en la producción del sector.

<sup>2</sup> Tarifa observada para el sector teniendo en cuenta las exenciones y la evasión que presenta. Se obtiene, para cada sector, multiplicando la tarifa efectiva por el monto declarado y dividiendo este resultado por el IVA potencial.

<sup>3</sup> Incluye minería, construcción, electricidad, gas y agua e indeterminados.

Fuente: STEINER y SOTO. Cinco Ensayos sobre Tributación en Colombia. Bogotá: Cuadernos de Fedesarrollo No. 6, 1999. p. 245.

En cuanto al IVA externo, los ingresos tributarios por éste concepto, de acuerdo con la información de la DIAN para 1994, corresponden a \$ 1.142 mm y el

recaudo potencial externo, es de \$ 1.387mm. Al comparar estas dos cifras obtenemos una evasión del 17.6% para las importaciones. Infortunadamente, no se cuenta con información sobre el recaudo de IVA externo según actividad o sector económico, necesaria para estimar la evasión a nivel sectorial.

La evasión total de IVA se calcula comparando el recaudo potencial estimado, \$ 3.199mm, con el recaudo total según la información de la DIAN (\$2.156 mm de IVA interno + \$ 1.142 del externo). Como se resultado se obtiene que la evasión del IVA es de 28.1% para la economía en su conjunto.

Después de la revisión y análisis del estudio elaborado por Steiner y Soto, hemos podido concluir, que el IVA presenta diferentes tasas y bases para cada sector y actividad lo que hace mas difícil medir y controlar los porcentajes de evasión, se encontró que los sectores con la mayor tasa de evasión es el de servicios personales (66.5%), seguido con una diferencia considerable por el sector de químicos y caucho (29%).

En contraste, los sectores financiero y de textiles representaron las evasiones más bajas, con tasas de (4.2%) y (4.4%) respectivamente, pero realmente estos porcentajes de evasión deben ser medidos de acuerdo al tamaño del sector, es decir, que entre mas grande es la participación del sector en la producción, mayor es la tasa de evasión.

## 8.CONCLUSIONES

- ❖ La política fiscal del periodo presidencial 1990-1994 logro incrementar los ingresos tributarios y mejorar muchos aspectos sobre la tributación colombiana; sin embargo, no logro disminuir el déficit fiscal, debido a que el incremento de los ingresos no fue compatible con la dinámica del gasto, el cual se incrementaba año tras año, como resultado de cambios y reformas estructurales de tipo social, político, económico y cambiario que se inicio a principios de los años noventa.
- ❖ Las reformas tributarias del periodo 1990-1994 lograron reducir la evasión de impuestos, los pocos estudios de evasión indican que entre 1990 y 1993 las tasas de evasión se ubicaron entre un 35% y 38.6% y ya para el año 1994 se presento un descenso más significativo, reduciendo la evasión del 38.6% al 25.8%, como resultado del uso de los bancos para el recaudo del impuesto, la simplificación de los formularios de pago y la creación de nuevas unidades de control del impuesto; considero, que el problema de la evasión se debe a la dificultad existente de la administración y control del impuesto debido a dos factores determinantes, uno es la informalidad de la economía y dos las diferentes deducciones, exenciones, tarifas y bases, que dificultan el calculo de la base gravable y el control del impuesto.

- ❖ Los hechos más representativos que influyeron para el incremento del gasto público son la Constitución de 1991 con el nuevo régimen de transferencias, el creciente pasivo pensional, la creación de nuevos entes del Estado, y la apertura económica que redujo notablemente los ingresos tributarios por concepto de aranceles; estos procesos fueron medidas trascendentales dentro del presupuesto del gobierno nacional, siendo cambios que el país necesitaba realmente, ya que no se podía continuar con una Constitución Política de más de 100 años y una economía cerrada que no se enfrentará a la competencia y a nuevos mercados internacionales.
  
- ❖ En 1990 se introdujo la primera reforma tributaria de la década (Ley 49) con el fin de estimular el desarrollo de mercado de capitales, además, subsanar la disminución de los ingresos del gobierno, ante la reducción de las tasas arancelarias del proceso de apertura económica, sin embargo, esta reforma no logro disminuir los niveles déficit fiscal, los cuales estuvieron en -0.8% y -0.2% para el año 1991 y 1992 respectivamente, el ingreso de nuevos capitales a la economía trajo consigo la afluencia de capitales provenientes de la venta de narcotráfico, lo que hizo que la economía mostrará índices de recuperación que no fueron reales.

- ❖ Dentro de los principales modificaciones de la Ley 49 de 1990 encontramos, la exclusión a los fondos de inversión, fondos comunes y de valores del impuesto de renta, la desgravación de las utilidades obtenidas en la enajenación de acciones a través de bolsa y se redujo el número de contribuyentes obligados a declarar renta, en el iva se aumentó la tarifa general del 10% al 12% y se liberaron 861 posiciones arancelarias, todas estas medidas con el fin de recuperar los ingresos dejados de percibir por la reducción de aranceles y mejorar la inversión de capitales internacionales en la economía.
  
- ❖ Posteriormente, se estableció la Ley 6 de 1992, esta reforma se creó con el objetivo de garantizar los recursos para financiar los compromisos adquiridos en la Constitución de 1991, e iniciar un programa de inversiones en infraestructura para estimular el proceso de apertura económica, buscando asegurar el equilibrio de las finanzas públicas en el corto y mediano plazo, reemplazando los tributos de origen externo por ingresos de carácter interno y en general buscar el aumento de los recaudos, sin embargo, esta reforma no fue efectiva para los objetivos que fue creada, ya que no logro controlar las finanzas a corto y mediano plazo y los niveles de déficit fiscal para los años 1993 y 1994 fueron de de -1.7% y -0.7% respectivamente.

- ❖ Dentro de sus principales modificaciones encontramos el aumento de la base del impuesto a la renta para las empresas comerciales e industriales del Estado, al igual que las sociedades de economía mixta, los fondos públicos, cooperativas financieras y Telecom, desapareció el impuesto complementario de patrimonio para todos los contribuyentes y los fondos de capital extranjero pasaron a la categoría de no declarantes. En el iva se estableció como tarifa general para la venta de bienes y servicios del 12% al 14%, se permitió el descuento en el impuesto a la renta del iva pagado en la adquisición de bienes de capital y se excluyeron nuevos servicios tanto en la base del IVA como el impuesto de timbres y se excluyeron del impuesto a las venta algunos bienes de la canasta familiar y toda la maquinaria agrícola producida en el país.
  
- ❖ Se encontró que el impuesto de renta es el más eficiente y también el más equitativo, mientras que el IVA, requiere de una estructura tarifaria más uniforme y moderada que contemple una tasa alta para el consumo suntuario, con lo que se lograría un impuesto de IVA mucho mas neutro, sin afectar severamente, la eficiencia de este impuesto por ser un impuesto de consumo.
  
- ❖ La base de impuestos no es lo suficientemente amplia, debido a las múltiples exenciones y beneficios tributarios que cada reforma

introduce. Se concluye, que dichas exenciones han producido un gran costo fiscal. La eliminación conjunta de las exenciones, conllevaría a un sistema tributario más neutral, permitiendo la recuperación parcial de las finanzas públicas y del panorama económico.

- ❖ Un elemento que va en detrimento del recaudo ha sido la informalización de la economía, que impide la medición de una tributación balanceada entre todos los estamentos que la componen, por consiguiente, en Colombia, la tributación se recarga sobre los sectores formales de la economía.
  
- ❖ Ante las mayores tasas, muchos sectores empresariales han intensificado la búsqueda de tratamientos preferenciales por medio de el sistema de exenciones, descuentos y deducciones. El sistema de beneficios puede clasificarse de acuerdo a la fuente de la renta (pensiones, seguros, gastos de representación, etc), a la ubicación de la actividad económica (leyes Quimbaya y Páez, zonas francas industriales, zonas económicas de exportación, etc), al tipo de actividad (licoreras, loterías, empresas públicas, hotelería, transporte aéreo, palma, cacao) y al uso de la renta ( ahorro de las personas naturales, pago de intereses en créditos de vivienda, contribuciones a fondos mutuos de inversión) y así, podemos encontrar contribuyentes con

ingresos similares que pagan impuestos mucho mas altos cuando no se acogen a estos beneficios tributarios.

- ❖ A lo largo de la investigación siempre se evidencia la incapacidad del Estado para controlar y manejar el rumbo de las medidas sin importar su origen (fiscal, económica, política, social) que decide implementar, un ejemplo de ello, es el déficit fiscal y la evasión de impuestos, que a lo largo de la historia colombiana nos acompaña y por más medidas y leyes que se decreten siempre toma un rumbo inesperado y que al gobierno le es difícil controlar y preveer.

## 9. RECOMENDACIONES

El desarrollo de la investigación sobre las reformas tributarias y el criterio que he obtenido con el estudio de la carrera universitaria considero importante hacer las siguientes recomendaciones:

- ❖ Se requiere una reforma tributaria integral, en busca de mayor simplicidad y equidad, sin afectar de forma importante los ingresos tributarios. Si se hacen cambios teniendo en cuenta este enfoque se lograría reducir la informalidad, incrementar la competitividad de la economía y por lo tanto se controlaría la evasión de impuestos contribuyendo a minimizar el déficit fiscal.
  
- ❖ Comparado con otros países de mundo y especialmente de América Latina, Colombia tiene una carga tributaria muy alta para el sector empresarial, así como un IVA complejo de administrar; se recomienda que no se presenten cambios y modificaciones tributarias año tras año, ya que se crea una gran inestabilidad para el pago de impuestos y un clima de desconfianza para el inversionista. Además que estimula la práctica de la evasión.
  
- ❖ Unificar el impuesto de iva a una sola tarifa. En Colombia existen 9 tarifas diferenciales que van desde el 2% hasta el 45%, se podría buscar la unificación de tarifas y/o aplicar máximo dos tarifas diferenciales

definiendo tarifas más altas para los bienes suntuarios. Estas diferentes tarifas y las exenciones hacen más complejo el sistema de aplicación del impuesto y entorpece las labores de administración tributaria haciendo que aumente la evasión.

- ❖ Seguir con los controles que en la actualidad existen, como lo es el plan Muisca, el cruce de terceros para disminuir la evasión de impuestos y la economía informal, pero se debe tener claro que es necesario la inversión en infraestructura y tecnología que le facilite a la DIAN el manejo y control de la información, además, que brinde al contribuyente mayor facilidad para el cumplimiento de sus obligaciones formales y sustanciales.
  
- ❖ El aporte de las personas naturales correspondiente al impuesto de renta solo representó el 4% del impuesto de renta recaudado en el año 2004, se presentaron 532.122 declaraciones de renta, de este total, 374.631 correspondieron a personas naturales o sea el 1.7% de la población económicamente activa, es decir, las personas naturales contribuyen muy poco al pago de impuesto, en contraste, y comparado con América Latina, donde los individuos aportan más del 25% de impuesto de renta; este resultado se debe al alto nivel de exenciones existentes para este tipo de contribuyente, se debe reconsiderar este factor y controlar este grupo potencial de contribuyentes para minimizar

la evasión y mejorar los ingresos tributarios de este gran sector que no esta siendo explotado totalmente.

## BIBLIOGRAFIA

ARANGO, Juan Pablo. Ante la peor Crisis del Siglo: El Peor Gobierno del Siglo XX. En : Revista Deslinde. Vol. 15, No. 1 (Mar. 1995); 120 p.

AYALA, Ulpiano. La Reforma Pensional en el Sector Público y las Finanzas Públicas. En: Revista Estrategia Económica y Financiera. Vol. 3, No. 1 (Ago.1995); 38 p.

CABALLERO, Cesar A. Gobernabilidad y Finanzas Públicas en Colombia. Bogota: Departamento Nacional de Planeación, 1995. 196 p.

CALDERON, Fernando. Gobernabilidad, Competitividad e Integración Social II. En: Revista Política y Gobernabilidad. Vol. 10, No. 2 (Dic. 1995); 56 p.

CUELLAR DE MARTINEZ. María Mercedes. La reforma Constitucional Cambio el Equilibrio de Poder. Bogota: Estrategia Económica y Financiera, 1996. 88 p.

GARAY, Luís Jorge. Construcción de una Nueva Sociedad. 2 ed. Bogota: Editorial Cambio, 1999. 72 p.

GARCIA MOLINA, Mario. Las Finanzas de Colombia. En: Revista de Economía Institucional. Vol. 7, No. 3 (Ene. – Jun. 2005); 60 p.

HERRERA LLANOS, Wilson. Los Principios Fundamentales de la Constitución : 10 Años Después. En: Publicaciones Uninorte. Vol. 4, No. 2 (Dic. 1992); 36p.

KALMANOVITZ, Salomón; RODRIGUEZ, José Armando. Las Finanzas Públicas a Puertas de los Años Noventa. En: Revista Economía Colombiana : Fedesarrollo. Vol. 15, No. 4 (Oct. 1990); 89 p.

LEIBOVICH, José. El colapso cafetero mundial y sus implicaciones para Colombia. En: Revista Economía Colombiana. Vol. 2, No. 4 (Oct. 1989); 66 p.

LERDA, Juan Carlos. Política Cuasi-Fiscal y Reforma del Estado. Bogotá: CEPAL, 1991. 126 p.

LORA, Eduardo. Las Encuestas Arancelarias y la apertura económica. En: Revista Coyuntura Económica, Vol. 2, No. 4 (Jun. 1990); 55 p.

LOW MUTRA, Enrique. Efectos Fiscales de la Reforma Laboral. En: Revista Legis. Vol. 2, No. 1 (May. 1991); 45 p.

MIRANDA de Mauricio. (Compilador) Reforma Económica y Cambio Social en América Latina y el Caribe. Cali: Pontificia Universidad Javeriana, 2000. 896 p.

OCAMPO, José Antonio. Apertura y Crecimiento. El Reto de los Noventa. Bogotá: Fedesarrollo, 1991. 72 p.

ROMERO, Alberto. Colombia en la Economía Internacional. Pasto: Editorial Universitaria Universidad de Nariño, 1996. 196 p.

SANCHEZ, Fabio. Casos de Éxito de Reformas Fiscales en Colombia: 1980-1992. Santiago de Chile : CEPAL, 1995. 389 p.

SANCHEZ y GUTIERREZ, Reformas Tributarias Colombianas. En : Revista Banco de la República. Vol. 2, No. 1 (Mar. 1995); 296 p.

SARMIENTO, Eduardo. Evaluación y Perspectivas de la Apertura. En : Revista Desarrollo y Sociedad. Vol. 2, No. 29 (Ene. 1992); 144 p.

STEINER y SOTO. Cinco Ensayos sobre Tributación en Colombia. Bogota: Cuadernos de Fedesarrollo No. 6, 1999. 596 p.

TENJO GALARZA, Fernando. Vientos de Apertura: Tormenta de Impuestos. En: Revista Estrategia Económica. Vol. 4, No.1 (Sep. 1991); 96 p.

WIESNER DURAN, Eduardo. La Descentralización, el Gasto Social y la Gobernabilidad en Colombia. Bogota : ANIF, 1995. 789 p.