Misión del Ingreso Público

INFORME DEL CONSEJO DIRECTIVO

CUADERNOS
FEDESARROLLO
10

Cuadernos de Fedesarrollo
Número diez



Cuadernos de Fedesarrollo

1 Tasa de Cambio en Colombia
Mauricio Cárdenas

2 Los Dólares del Narcotráfico
Roberto Steiner

3 Perspectivas de la Industria Aseguradora: 1997-2010
Natalia Salazar- Sandra Zuluaga

4 Salud, Educación y Desempleo. Diagnóstico y Recomendaciones
Mauricio Reina- Dennisse Yanovich

5 Infraestructura, Orden Público y Relaciones Internacionales
Diagnóstico y Recomendaciones
Proyecto Agenda Colombia
Mauricio Reina- Dennisse Yanovich

6 Tributación en Colombia
Roberto Steiner – Carolina Soto

7 Las Aseguradoras y el Régimen de Inversión
María Angélica Arbeláez

8 Petróleo y Región: el caso del Casanare
Alejandro Gaviria – Juan Gonzalo Zapata – Adriana González

9 La Sostenibilidad de las Reformas del sector Eléctrico en Colombia
Ulpiano Ayala - Jaime Millán

10 Misión del Ingreso Público
Miembros del Consejo Directivo

Misión del Ingreso Público

Informe del Consejo Directivo

Una publicación de Fedesarrollo
Nueva Serie Cuadernos Fedesarrollo, número diez

Primera edición: Abril de 2003
© Fedesarrollo

ISBN: 958-33-4684-5

Diseño e Impresión:
ECM Impresores Ltda.

Impreso y hecho en Colombia
Printed and made in Colombia

Contenido

In Memoriam V

Consejo directivo VI

Estudios para La Misión del Ingreso Público VII

Agradecimientos IX

CAPÍTULO UNO Introducción 1

1 Estructura y objetivos de la Misión del Ingreso Público 1
2 El Trabajo de la Misión 2
3 Restricciones macrofiscales y el papel de los incentivos 4

CAPÍTULO DOS Principios Generales 7

1 El problema fiscal 7

2 Principios Básicos 8

3 Elementos de la reforma fiscal 10
- 3.1 Mejorar el potencial recaudador de los impuestos a la renta y al valor agregado con la menor distorsión posible. 10
- 3.2 Mejorar el cumplimiento de los contribuyentes 10
- 3.3 Mejorar el balance fiscal de largo plazo del sistema público de pensiones 11
- 3.4 Reformar la estructura fiscal intergubernamental 12

4 Sugerencias específicas para la reforma tributaria 13
- 4.1 Expandir la base del impuesto de renta personal para permitir tarifas marginales inferiores 13

4.2 Racionalizar y simplificar las contribuciones parafiscales 14
4.3 Fortalecer el impuesto a la renta empresarial 15
4.4 Expandir la proporción de actividad económica cubierta por el impuesto al valor agregado para reducir distorsiones entre sectores 15
4.5 Reducción gradual del impuesto a las transacciones bancarias 16
4.6 Racionalizar y fortalecer impuestos departamentales y municipales 16

CAPÍTULO TRES Sostenibilidad 19

1 Introducción 19

2 Diagnóstico 20
2.1 Evolución reciente de las finanzas públicas en Colombia 21

3 Viabilidad fiscal: descripción de la metodología y los escenarios 23
3.1 Metodología 23
3.2 Resultados de los Ejercicios 28
3.3 Limitaciones del ejercicio 33

4 Recomendaciones 43

CAPÍTULO CUATRO Estructura Tributaria 45

1 Introducción 45
1.1 Aspectos Generales 45
1.2 Los cambios introducidos en los 90 45

2 IVA y Renta 46
2.1 Propuestas y su impacto 48
2.2 IVA 51
2.3 Impuesto a la Renta de las Personas 55

2.4 Impuesto a la renta de sociedades 56
2.5 Tratamientos Preferenciales 57

3 Parafiscales 62
3.1 Diagnóstico 62
3.2 Propuesta 63

4 Impuesto Financiero 64
4.1 Diagnóstico 64
4.2 Propuestas 65

CAPÍTULO CINCO Estructura Jurídica y Administración Tributaria 67

1 Algunas recomendaciones generales 67

2 Renta 69
2.1 Realidad económica como base del tributo 69
2.2 Renta presuntiva 69
2.3 Pérdidas fiscales 70
2.4 Operaciones internacionales y precios de transferencia 70
2.5 Entidades sin ánimo de lucro 72
2.6 Retención en la fuente 72
2.7 Economía informal 73
2.8 Transferencia de bienes 74

3 IVA 74

4 Sanciones administrativas y criminalización de infracciones tributarias 75
4.1 Elusión y evasión 77
4.2 El juicio tributario 79

5 Procedimiento 79
5.1 Solución de conflictos 79

5.2 Evasión 79
5.3 Facturación 79
5.4 Contabilidad 80
5.5 Recaudo bancario 80
5.6 Información 80
5.7 Mercados financieros 81
5.8 Cobranzas 81
6 Administración Tributaria 82
6.1 Autonomía y limitación de funciones 82
6.2 Contadores, revisores y asesores 83
6.3 Participación del sector privado 83
6.4 Depuración de cartera 84
6.5 Recursos humanos 84
7 Parafiscales 84

CAPÍTULO SEIS Descentralización 85

1 Introducción 85

2 Diagnóstico 85
2.1 Evolución de la situación fiscal de departamentos y municipios 85
2.2 El ajuste a finales de los noventa y sus resultados 86
2.3 Evolución de la tributación local 87

3 Propuestas 89
3.1 Relaciones intergubernamentales 89
3.2 Fortalecimiento de la tributación local 92
3.3 Titularidad y administración de los tributos existentes 95
3.4 Nuevos Tributos 100

CAPÍTULO SIETE Un Debate a las Recomendaciones 103

1 Riesgos de las medidas de choque 103

2 Una crítica desde "otra orilla" 104

2.1 Concepto ingresos públicos 106
2.2 Sostenibilidad Fiscal 108
2.3 Problema de legitimidad 113
2.4 Tributos sobre la población 114
2.5 Eliminar las exenciones 115
2.6 Rentas Parafiscales 117

3 Criterios para un ordenamiento fiscal 117

3.1 Comunicación de noviembre 23, 2001 117
3.2 Comunicación de junio 26, 2002 120
3.3 Comunicación de julio 9, 2002 121
3.4 Comunicación de julio 29, 2002 125

ANEXOS 129

In Memoriam

Si con algún economista el país tiene una deuda de gratitud, es con Ulpiano Ayala Oramas.

Casi nadie entendió con la claridad de Ulpiano la necesidad de recuperar el equilibrio en las cuentas fiscales colombianas. Estudió todas las facetas de este problema apremiante. Debatió en un sinnúmero de escenarios los pormenores de una reforma al sistema de pensiones. Convenció a la Misión de la necesidad de incorporar en su agenda, los temas de estabilización y manejo de la deuda pública. Siempre pensó en la estructura, sin dejarse llevar por las consideraciones cómodas que imponen a veces las limitaciones del corto plazo.

En su preocupación por el tema, Ulpiano fue el promotor de la Misión del Ingreso Público, un esfuerzo enorme para aclarar la situación de las finanzas estatales y para traer de la academia, los empresarios, los trabajadores y los contribuyentes en general, propuestas para modificar el sistema complejo e ineficiente que opera en la actualidad.

Ulpiano, el maestro y el motor de esta Misión, no alcanzó a ver los resultados de su empeño desinteresado y tenaz.

Los que continuamos, le agradecemos y lo recordamos. Su presencia está en cada página de este trabajo.

CONSEJO DIRECTIVO:
Juan Manuel Santos, presidente
Víctor Renán Barco
Jorge Humberto Botero
César Caballero
Paul Cahn-Speyer
Santiago Castro
Catalina Crane
César Giraldo
César González
Luis Fernando Ramírez
Miguel Urrutia
María Mercedes Vélez
Eduardo Wiesner

SECRETARÍA TÉCNICA:
Juan José Echavarría
Olga Lucía Acosta
Ulpiano Ayala (q.e.p.d)
María Mercedes González

COMITÉ ASESOR:
Richard Bird
James Poterba
Joel Slemrod

CONSULTORES:
María Angélica Arbeláez
Felipe Barrera
Álvaro Gallardo
Jorge Iván González
Santiago Gutiérrez
José Leibovich
Hugo López
Jairo Núñez
Fabio Sánchez
Jaime Vásquez
Juan Gonzalo Zapata
Sandra Zuluaga

ASISTENTES DE INVESTIGACIÓN
Juan Camilo Chaparro
María Lucía Guerra
Carolina Latorre
Alexander Ruiz
Andrés Felipe Rey

Estudios para la Misión del Ingreso Público

Los estudios de avance de los consultores se recogieron en: U.Ayala y M.A.Arbeláez, "Sostenibilidad", (mimeo), Fedesarrollo J.J.Echavarría "Hacia una estructura tributaria sana en Colombia", (mimeo), Fedesarrollo. Olga L.Acosta, "Descentralización", (mimeo), Fedesarrollo J.Vásquez, "Administración y Estructura del Sistema de Impuestos en Colombia", (mimeo), Fedesarrollo.

Estudios de los Consultores

"Estudios y recomendaciones sobre la viabilidad de las finanzas públicas en Colombia", Ulpiano Ayala Oramas (q.e.p.d) y James Poterba, MIT

"Estructura y manejo de la deuda pública y su incidencia sobre las finanzas públicas en el largo plazo", María Angélica Arbeláez y Nouriel Roubini, New York University.

"Diagnóstico de los impuestos nacionales", Fabio Sánchez Torres

"Análisis sistémico de la ley impositiva colombiana", Jaime Vásquez Caro

"Análisis de la administración tributaria colombiana", Jaime Vásquez Caro y Joel Slemrod, Universidad de Michigan

"La estructura de impuestos y la competitividad internacional de la economía colombiana", Juan José Echavarría y George Zodrow, Rice University.

"Actualización de tasas tributarias y estimación y determinación de elasticidades del Modelo de Equilibrio General Computable del Ministerio de Hacienda para el análisis de sensibilidad de políticas tributarias", Felipe Barrera Osorio, Thomas Rutherford y Myles Light, Universidad de Colorado

"Las contribuciones sobre la nómina en Colombia", Hugo Alberto López y James Alm, Georgia State University

"Evaluación de las recomendaciones sobre impuestos locales en la reforma estructural del sistema tributario colombiano y estudio y recomendaciones sobre la situación de los ingresos tributarios de los departamentos", Olga Lucía Acosta y Richard Bird, Universidad de Toronto

"Diagnóstico de la situación de los ingresos por impuestos del orden municipal en Colombia", Jairo Núñez Méndez.

"Análisis de la estructura de ingresos, gastos y la dependencia fiscal de los municipios de menos de 30.000 habitantes", Juan Gonzalo Zapata y

Michael Smart, Universidad de Toronto

"Los impuestos a la tierra rural en Colombia", José Leibovich.

"La legitimidad política de los ingresos públicos en Colombia", Álvaro Gallardo Eraso.

"Regalías y los impuestos a la actividad petrolera", Juan Gonzalo Zapata y Jorge Iván González.

"Impuesto a las transacciones financieras", María Angélica Arbelaez, Juan José Echavarría, Sandra Zuluaga y Leonard Burman, Urban Institute.

Agradecimientos

El Consejo Directivo y la Secretaría Técnica de la Misión del Ingreso Público expresan su agradecimiento a las siguientes personas y entidades, por su constante apoyo y sus valiosos aportes:

DIAN

Santiago Rojas, Director General
Consuelo Caldas, Directora de Impuestos
Luis Bill Céspedes, Director Oficina de Estudios Económicos
Javier Ávila, Oficina de Estudios Económicos
María Eugenia Torres, Subdirectora Recaudación
Ana Dolores Mantilla, Subdirectora Cobranzas
Ana Bricel Sánchez, Subdirectora Fiscalización
Abelardo Quintero, Subdirector PYMES
Carmen Teresa Ortíz, Directora Oficina Jurídica

DNP

Andrés Escobar, Director Estudios Económicos
Gabriel Piraquive, Subdirector Estudios Fiscales
Osvaldo Porras, Director Unidad de Desarrollo Territorial
Giovanni Cortés, Unidad de Desarrollo Territorial
William Jimenez, Unidad de Desarrollo Territorial

MINISTERIO DE HACIENDA

Juan Mauricio Ramírez, Director Política Macroeconómica
Hernán Rincón, Asesor CONFIS
María Inés Agudelo, Asesora CONFIS
Henry Rodríguez, Subdirector Dirección de Apoyo Fiscal
Alvaro Concha, Viceministerio Técnico

INSTITUTO COLOMBIANO DE DERECHO TRIBUTARIO

La Misión contó con el financiamiento del Banco de la República, el Banco Interamericano de Desarrollo, La Corporación Andina de Fomento y el Ministerio de Hacienda

I. Introducción

1. Estructura y objetivos de la Misión del Ingreso Público

COLOMBIA tiene una larga tradición en la organización de grupos consultivos de alto nivel, para analizar, debatir y proponer reformas estructurales y de política. Varios de estos esfuerzos se han concentrado en el área tributaria. De hecho, en materia fiscal, las misiones han transformado la manera de abordar los problemas de la hacienda pública.

El Presidente de la República, Andrés Pastrana Arango, y el ministro de Hacienda, Juan Manuel Santos, conformaron la Misión del Ingreso Público con el propósito de elaborar un conjunto de estudios que permitiera realizar una reforma estructural al sistema tributario colombiano y a las instituciones fiscales y promover un amplio debate sobre el tema entre diversos sectores de la sociedad colombiana.

Como objetivo específico, se le encomendó a la Misión analizar los factores estructurales y coyunturales que debilitaron las finanzas públicas en la última década y partiendo de allí, estudiar la sostenibilidad de las finanzas públicas bajo distintos escenarios de gasto. También, revisar la equidad, la eficiencia y la competitividad internacional de la estructura tributaria, lo mismo que proponer fórmulas concretas para armonizar los impuestos de varios niveles administrativos. Por último, examinar la administración tributaria con la intención de proponer una estructura de incentivos adecuada, más eficiente, con un particular énfasis en mejorar la capacidad del Estado para combatir la evasión.

Para guiar el trabajo de la Misión, se conformó un Consejo Directivo presidido por el Ministro de Hacienda y constituido por representantes de las fuerzas políticas, del Congreso de la República, de los gremios de la producción, de los trabajadores y de la academia. Ellos fueron: Víctor Renán Barco, Jorge Humberto Botero, César Caballero, Paul Cahn-Speyer, Santiago Castro, César Giraldo, César González, Carlos Ossa, Luis Fernando Ramírez, Miguel Urrutia, María Mercedes Vélez y Eduardo Wiesner.

El Consejo Directivo definió el alcance de la Misión y acordó mecanismos eficientes para garantizar un amplio debate nacional sobre las recomendaciones y las propuestas. Con la colaboración de entidades

como el Banco de la República, el Departamento Nacional de Planeación, la Contraloría General de la República y el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, discutió y decidió finalmente sobre las recomendaciones que se presentan en este texto.

La Misión recibió la asesoría internacional de los profesores Richard Bird, Joel Slemrod y James Poterba y de Fedesarrollo, entidad que actuó como Secretaría Técnica. Fedesarrollo obró también como ejecutor y supervisor de los estudios del grupo de consultores, contando con los comentarios del Consejo Directivo. También facilitó la coordinación entre los autores de los estudios y el Consejo Directivo, y organizó audiencias periódicas con los gremios, organizaciones obreras y la academia. Consultó al Instituto de Derecho Tributario y a otras entidades en materia jurídica. Juan José Echavarría, Ulpiano Ayala, y Olga Lucía Acosta dirigieron estas tareas desde Fedesarrollo.

El trabajo de la Misión del Ingreso Público se adelantó sobre cuatro ejes fundamentales: reuniones y presentaciones de técnicos, gremios y grupos sociales representativos; documentos de la Secretaría Técnica y de consultores nacionales e internacionales; trabajo de la Secretaría Técnica y el cuerpo de asesores internacionales; y sesiones de trabajo entre la Secretaría Técnica y el Consejo Directivo de la Misión.

2. El Trabajo de la Misión

La primera etapa de la Misión, prevista para tres meses, se inició en septiembre de 2001. En esa fase se reunieron los elementos de diagnóstico sobre la situación de la estructura tributaria del país y se definieron el alcance de la Misión y los medios para desarrollar el programa planeado. Se realizaron los contactos con las entidades que estuvieron vinculadas de diversas formas al trabajo, particularmente la Dirección de Impuestos y de Aduanas (DIAN), la Dirección de Apoyo Fiscal, el Departamento Nacional de Planeación y el Viceministerio Técnico en el Ministerio de Hacienda. En el caso de la DIAN, la Dirección de Impuestos, las subdirecciones, y la Oficina de Estudios Económicos, realizaron aportes a la Misión, consistentes en estudios y sesiones de discusión para debatir los problemas que los funcionarios encontraron relevantes.

Así mismo, durante esta etapa se acordó el cronograma de trabajo con los asesores internacionales, y se les encargó establecer contactos con los demás participantes internacionales en diversos trabajos. Así mismo, se elaboraron los términos de referencia de una parte de los estudios que elaboraría la Misión y se contactaron los consultores locales.

Las reuniones y presentaciones con diversos grupos fueron otro insumo fundamental. En muchas de ellas el Consejo Directivo y la Secretaria Técnica conocieron los problemas de funcionamiento de ciertos procedimientos concretos en impuestos, de las personas y grupos que los experimentan de primera mano. A estas reuniones asistieron la Secretaría Técnica, el Consejo Directivo, consultores de la Misión y equipos del gobierno, entre otros.

Entre las presentaciones mencionadas se encuentran las siguientes: "Aspectos relevantes en el área de impuestos y aduanas", realizada por los directivos de la DIAN; "Finanzas territoriales", por la Dirección de Apoyo Fiscal; "Presentación de informe de avance", a cargo de la Secretaría Técnica de la Misión; "Proyecto de Ley de Responsabilidad Fiscal", del Viceministerio Técnico del Ministerio de Hacienda; y "Deuda pública, situación actual y sostenibilidad", por la Dirección de Política Macroeconómica del Ministerio de Hacienda y los asesores del Confis.

La segunda etapa de la Misión se inició en febrero de 2002. En esta fase se presentaron informes de los consultores sobre la estructura de sus trabajos. Así mismo, se realizaron reuniones de la Secretaría Técnica con diversos grupos del gobierno, y audiencias con diferentes sectores de la sociedad colombiana con el fin de que los temas fueran objeto de un debate amplio. Se realizó en marzo una audiencia con gremios para tratar el tema de los impuestos a las actividades comerciales e industriales. Participaron representantes de la ANDI, Fenalco, la Asobancaria, la SAC, Andesco, Analdex, Camacol y Acopi.

En abril se llevó a cabo una audiencia para tratar el tema de las finanzas territoriales, a la cual asistieron académicos, expertos e interesados en el tema. En el mes de junio se realizó una nueva audiencia en la cual se discutió el tema de los impuestos a la nómina. A dicha sesión asistieron representantes del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, de las Cajas de Compensación, del SENA, de la Central Unitaria de Trabajadores, de la ANDI, funcionarios del gobierno, consultores y expertos en el tema.

El trabajo del Consejo Directivo, la Secretaría Técnica y los consultores de la Misión para producir documentos y recomendaciones de política se inició el 6 de junio, con la presentación de los avances de trabajo en el tema de administración tributaria.

Durante el mes de junio, se presentaron los avances en las áreas relacionadas con la sostenibilidad y con las finanzas territoriales, y se oyeron propuestas de la DIAN sobre administración tributaria, y del Instituto Colombiano de Derecho Tributario sobre la adopción de un

Código Tributario. También se presentaron los avances del estudio "Análisis sistémico de la ley impositiva colombiana" y se llevó a cabo la presentación del Instituto Geográfico Agustín Codazzi sobre el tema del catastro. El 15 de julio la Secretaría Técnica de la Misión hizo entrega formal a los miembros del Consejo Directivo de los documentos en las áreas de sostenibilidad, estructura tributaria, descentralización y administración tributaria, que servirían de insumo para las discusiones y deliberaciones del grupo.

El Consejo Directivo y la Secretaría Técnica de la Misión se reunieron periódicamente a partir esta fecha, con para discutir los documentos y tomar las principales decisiones en materia de política, y así hacer entrega del presente informe al Ministro de Hacienda, Juan Manuel Santos, y al nuevo gobierno.

Con todo, este texto no constituye el producto final de la Misión. Todos los trabajos seguirán en proceso, para afinar sus recomendaciones y presentar las versiones finales que respalden las conclusiones y recomendaciones. Como se menciona en diferentes partes de este documento, las recomendaciones de la Misión versan sobre modificaciones de largo plazo en la estructura fiscal colombiana. No se discuten las propuestas de reforma del nuevo gobierno, en parte por que éstas no se conocían al momento de la culminación de sus actividades.

3. Restricciones macrofiscales y el papel de los incentivos

Desde mediados de la década de los 90, el país adoptó un nivel de gasto público muy superior al de sus ingresos. Por esa ruta llegó a una crisis previsible, representada hoy en una deuda bruta pública, interna y externa, equivalente a un 54,2% del PIB. Esta proporción era del 26,0% del PIB en 1995. Es decir, se ha más que duplicado en los últimos seis años.

Del total de la deuda pública actual, la deuda interna representa un 27,0% del PIB y la externa un 27,2%. Entre 1996 y el 2001 esta deuda creció a una tasa nominal anual del 29,4%.

La dinámica de la deuda no está corregida, como se observa en el capítulo sobre sostenibilidad, y no ha mejorado la calidad del gasto financiado con esa deuda y con otros recursos. La pregunta de fondo es entonces, ¿dónde están los activos que fueron financiados con esos pasivos?

En el marco de las restricciones fiscales que enfrenta el país, es fundamental que las propuestas específicas de la Misión estén todas ellas

orientadas a establecer el "superávit primario" necesario para alcanzar, en uno o dos años, un entorno donde el crecimiento de largo plazo sea más rápido y estable.

Vienen tiempos difíciles, y los estudios preparados para la Misión indican que Colombia requerirá un gran ajuste fiscal, por un mínimo de 3,5% a 4,0% del PIB, cuya composición podría ser de 1,5% del PIB a través de mayores recaudos en los tributos nacionales, 0,5% a 1% del PIB en tributos territoriales y un recorte del gasto (por mayor eficiencia) de 1,5% del PIB. Pero además, hay que destacar que parte del ajuste tiene que ser inmediato y el resto en pocos años para garantizar las mayores coberturas en materia de gasto social y las necesidades de gasto en seguridad.

A la grave situación fiscal que hoy enfrenta el país se llegó por muchas causas. Pero habría ayudado a mitigar ese proceso el haber tenido una visión, una información, un análisis y un seguimiento más focalizado en sus interdependencias.

Los mercados no responden a taxonomías formales, ni contables ni de geopolítica doméstica, ni siquiera internacional. La verdadera institución fiscal, y las reglas que de ella se derivan, está configurada por el balance del ahorro e inversión del sector público en su integralidad. Como la experiencia lo demuestra, el presupuesto del nivel nacional central no es independiente de los presupuestos del nivel municipal, o departamental, o de entidades tan importantes como Ecopetrol, el Seguro Social, el Banco Central, o la banca pública. Y ese presupuesto total, y en particular el saldo fiscal consolidado, tiene como límite último la tasa real de interés que sea compatible con el crecimiento económico de largo plazo.

Es necesario explorar marcos institucionales, es decir incentivos, que regulen mejor la interacción entre el gobierno central y los gobiernos locales, en el espacio consolidado de las finanzas públicas, en la dirección de lo que ya lograron países como Brasil con su Ley de Responsabilidad Fiscal, o Chile con el Sistema Nacional de Inversión. Algo similar se busca con el proyecto de Ley de responsabilidad fiscal que presentó al Congreso el actual Ministro de Hacienda.

La Misión del Ingreso debe destacar el papel positivo que juegan los incentivos a lo largo y ancho de los mercados públicos y privados. De hecho, en el centro de los problemas fiscales de Colombia está una estructura de incentivos equivocados. Incentivos automáticos que premian el gasto (como las transferencias) y no el resultado; incentivos que distorsionan procesos de mercado; que atentan contra el equilibrio macroeconómico; que trasladan costos a otros niveles de gobierno o

a otras instancias fiscales. Por último, incentivos que no premian las diferencias cualitativas de gestión o las diferencias de resultados.

Todo esto surge, con frecuencia, de confusiones conceptuales como las de pensar que no se pueden utilizar incentivos cuando escasean los recursos o cuando se trata de lograr mejorías en equidad o en desarrollo social.

En un plano más específico, en Colombia las transferencias a las regiones deben responder mucho más a los incentivos. Proponer, por ejemplo, que un tercio o un cuarto de las transferencias se dedique a financiar un fondo para incentivos sería un aporte enorme a la discusión. Más adelante, habrá que precisar todas las difíciles preguntas que deberían contestarse respecto de la puesta en marcha de un verdadero sistema de incentivos y de evaluación de resultados.

Principios Generales

COLOMBIA enfrenta un problema fiscal inmediato. Los gastos corrientes exceden los ingresos corrientes en los niveles de gobierno central, departamental y municipal, y las condiciones se harán peores si no se modifican las tendencias actuales.

Alcanzar un equilibrio fiscal es una labor que combina, en medidas diferentes, reducciones en los gastos, aumentos de recaudos y crecimiento económico. Si no se altera la condición presente de la economía, los miembros de la Misión son pesimistas frente a la posibilidad de conseguir crecimientos rápidos en los próximos años. Por ello, difícilmente quedan más opciones abiertas que las dos primeras.

El objetivo final de las reformas a la estructura de impuestos y gastos no es tanto el de equilibrar las finanzas estatales, como el de generar las condiciones que faciliten el crecimiento económico, que ayuden a disminuir la pobreza y, en último término, que permitan incrementar el bienestar de los habitantes del país. Con esto en mente, el presente capítulo propone unos principios generales que deberían guiar las discusiones de reforma fiscal en Colombia. Estos principios pueden ser útiles al diseñar cambios en el sistema tributario, así como en las discusiones sobre la reforma a las políticas de gasto.

De otra parte, muestra varias direcciones de mejoras en la estructura tributaria colombiana con las cuales se podría conseguir el equilibrio fiscal de largo plazo. Las recomendaciones están basadas en trabajos preliminares de consultores que actuaron bajo la coordinación de Fedesarrollo. Son provisionales porque algunos de los estudios de investigación aún no han terminado.

1. El problema fiscal

Las tendencias fiscales actuales no son sostenibles. A comienzo de los noventa, después de décadas de conservar un relativo equilibrio entre impuestos y gastos, la situación fiscal colombiana se deterioró. En el período 1991-1993, los ingresos totales del gobierno, sumando el gobierno central, las administraciones departamentales y las municipales, fue aproximadamente equivalente a los gastos totales. Pero ya en 1999 y 2000, el déficit fiscal conjunto de todos los niveles del gobierno fue de 3,5% del PIB. El surgimiento del déficit a final de ese decenio condujo a un aumento en la deuda bruta del gobierno, que pasó de ser el 16,6% del PIB en 1994, a 64,5% del PIB en 2001. Por ello, acercar ingresos y gastos y disminuir el crecimiento de la deuda pública son metas importantes para el largo plazo en la reforma fiscal.

Con todo, aproximarse a ese balance no será fácil. Una porción sustancial del incremento reciente en los gastos, cubre necesidades de salud, educación y seguridad. Es improbable que estas necesidades disminuyan en el futuro y, por el contrario, es previsible que algunas aumenten. Los nuevos gastos forzarán a su vez la elevación de los ingresos tributarios para reducir la brecha fiscal.

Sin embargo, incluso si el aumento de recaudo genera mayores ingresos en el corto plazo, en el largo plazo será contraproducente si genera un ambiente adverso para la inversión, sobre todo en el contexto de una economía crecientemente global. La recuperación económica y el crecimiento sostenible permiten ampliar la base impositiva, por lo que tienen un papel crucial en la tarea de resolver las dificultades fiscales de largo plazo. De igual forma, los cambios en los impuestos deberán ser diseñados de tal forma que no empujen más hogares y empresas hacia la economía informal, o hacia la evasión y elusión tributarias

2. Principios Básicos

Existen varios principios fundamentales que deben ser reconocidos al diseñar la política fiscal, para progresar hacia el balance fiscal de largo plazo.

- Las reformas tributarias deben mejorar la equidad horizontal y vertical del sistema. Esto es, que personas de características económicas iguales tengan cargas tributarias similares y, de otra parte, que quienes posean mayores ingresos o riqueza, tributen más. Una de las formas de conseguirlas se encuentra en ampliar la base y en fortalecer el sistema tributario.

- Las reformas tributarias deben incrementar la eficiencia del sistema impositivo. Los impuestos se diferencian entre sí por la medida en que reducen o distorsionan la actividad económica y por lo tanto, en su carga efectiva sobre hogares y empresas. Impuestos con una base amplia a tasas marginales bajas tienden a ser más eficientes (menos distorsionantes) que aquellos con una base más estrecha y tasas marginales más altas. Por ello se deben eliminar o remover gradualmente las preferencias tributarias existentes y restringir nuevas preferencias que no promueven el crecimiento económico de largo plazo, o que no contribuyan de una manera clara a incrementar la eficiencia de la estructura tributaria actual.

También se deben revisar periódicamente las preferencias tributarias para determinar si han cumplido con sus objetivos y eliminar aquellas que no lo hayan hecho. Sin embargo, cuando se opte por mantener las

exenciones, éstas deben ser temporales, su costo debe ser medido de manera precisa y debe conocerse una lista detallada de los beneficiarios de esos programas. El costo y los beneficiados deben divulgarse para conocimiento de los contribuyentes.

Para generar transparencia y control en el largo plazo, las preferencias tributarias deberían sustituirse por créditos explícitos, en lugar de modificar la definición del ingreso gravable.

- Las necesidades de nuevas fuentes de financiamiento deben ser alcanzadas en lo posible mediante impuestos fáciles de administrar y de aplicar.

- Las reformas presupuestales deben promover la rendición de cuentas para garantizar que se efectúen los gastos que lo ameriten, pero sólo aquellos que lo ameriten. La legislación sobre impuestos debe modificarse para exigir la identificación y medición de los gastos asociados con el esquema tributario vigente. Proveer información detallada sobre el gasto público facilitará la evaluación de estas políticas.

- La reforma debe evitar estrategias que provean mejoras fiscales de corto plazo, pero que deterioren las posibilidades de crecimiento económico de largo plazo. Modificaciones al gasto que reduzcan el costo actual de los programas pero creen mayores deudas futuras, no contribuyen al equilibrio fiscal de largo plazo. De igual manera, se deben evitar reformas que generen ingresos corrientes cuantiosos mediante la tributación recaudada sobre una base que pueda deteriorarse con el tiempo (Vg. el impuesto a las transacciones financieras), o que pueda generar ineficiencias en el sistema económico. Si bien el problema fiscal colombiano se refleja en el tamaño del déficit de corto plazo, éste no es un problema de corto plazo. Las políticas deben ser establecidas analizando detalladamente sus implicaciones en horizontes más amplios.

Por último, la Misión quiere hacer notar que una decisión de aplazar los ajustes, agravando el problema de insostenibilidad del déficit, tiene un costo enorme en el corto plazo Este se produce cuando se recorta la financiación internacional al Estado y al sector privado. La insostenibilidad fiscal se paga con salidas de capital doméstico y reducciones en la inversión, lo mismo que con la pérdida de espacio para políticas monetarias expansionistas, lo cual se traduce a su turno, en alzas en las tasas de interés.

3. Elementos de la reforma fiscal

Una reforma tributaria que pretenda alcanzar las metas propuestas debería contener algunos temas como los mencionados a continuación, que involucran cambios tanto en el sistema tributario como en la política de gasto.

3.1. Mejorar el potencial recaudador de los impuestos a la renta y al valor agregado con la menor distorsión posible.

El sistema tributario colombiano se caracteriza por tener una variedad muy amplia de tarifas marginales de impuestos. El de renta se aplica sobre diferentes bases gravables y con diversas tarifas de retención en la fuente a los asalariados y a los trabajadores independientes. El Impuesto al Valor Agregado tiene demasiadas tarifas, con lo que se crean distorsiones y se dificulta su vigilancia y su control. Las reformas tributarias deben dirigirse hacia la ampliación de la base de contribuyentes efectivos de cada uno de estos casos. Esto generará un recaudo adicional y permitirá incluso la reducción de las tarifas más altas de estos impuestos.

3.2. Mejorar el cumplimiento de los contribuyentes

Un programa para mejorar el cumplimiento debe estar acompañado por un compromiso creible de aumentar la equidad en la distribución de la carga tributaria efectiva incluyendo una reducción de la evasión y la elusión. En este sentido, se podrían tomar las siguientes decisiones para incrementar los ingresos por la tributación:

- Fortalecer a la DIAN. Se debe lograr que su acción sea respetable, técnica, transparente y apolítica, tanto en su nivel nacional como en las regiones. Aún si se cree que los impuestos son decisiones políticas, se debe resaltar que su administración no debe serlo.

- Para concentrar a la DIAN en su tarea de administración, la responsabilidad de diseñar y defender los proyectos de impuestos en el Congreso debe ser trasladada a una oficina especializada del Ministerio de Hacienda.

- Expandir el equipo de administración y control de impuestos, y proveerlo con recursos presupuestales suficientes para ampliar el cubrimiento de las auditorías y adoptar las tecnologías más avanzadas de procesamiento de información. Esto generará incrementos sustanciales en el recaudo de los impuestos actuales. La DIAN debe

administrarse con criterio empresarial, el mismo que se utilizaría en cualquier otra firma proveedora de servicios. Es importante reconocer que las inversiones hechas allí tienen una alta probabilidad de ofrecer un retorno muy elevado para el Estado, siempre que se resguarde a la entidad de problemas de corrupción, mala gestión y se mejore su capacidad de rendición de cuentas.

- Revisar las sanciones que se aplican a la evasión. Se podría modificar la naturaleza de las penas a los evasores de impuestos, y ampliar la prescripción legal sobre la investigación y persecución de los evasores, como se menciona en el capítulo de Administración. Se propone que cuando se encuentre evidencia para iniciar un proceso fiscal por evasión, se le permita a la DIAN abrir los libros y sancionar a las empresas por las faltas de fondo -no de forma-, que se encuentren en los cinco años anteriores al del inicio del juicio. Se requiere además de un esfuerzo para precisar al máximo la definición jurídica de evasión en los términos expuestos en el capítulo de Administración.

- Los refuerzos en la vigilancia y en el control tributario no deben hacerse a costa de infringir los derechos de los contribuyentes, o de incrementar sin mesura el costo de hacer que cumplan sus obligaciones tributarias.

- Se debe continuar simplificando el sistema de tributación. Es particularmente importante que se tome gran cuidado al diseñar e implementar cualquier nueva legislación para no crear mayores complejidades y problemas en el sistema.

- Considerar seriamente el uso más amplio de métodos presuntivos de tributación que expanden el número de hogares y empresas de la base a un costo administrativo mínimo.

En un escenario ideal, la ampliación de la base y los esfuerzos de aplicación más efectivos contribuirán a generar un sentimiento bien difundido de que la carga impositiva se distribuye imparcialmente, y por lo tanto, se incrementará el grado de cumplimiento voluntario en el sistema de impuestos.

3.3. Mejorar el balance fiscal de largo plazo del sistema público de pensiones

Probablemente en esta materia se requiera ampliar la vinculación de personas al sistema y reducir el costo y los beneficios que ofrece. Las

reformas podrían recortar el número de trabajadores del sector privado eximidos de participar en el sistema de seguridad social, así como el número de trabajadores del sector público que aún están fuera de él.

Las reformas para reducir el costo podrían incluir cambios en la edad en la que comienzan a recibir las pensiones, así como modificaciones en la fórmula para el cálculo de tales pagos. La Misión advierte que aún aumentando la edad de jubilación, disminuyendo los beneficios y gravando los pagos de pensiones, queda un porcentaje muy importante del problema sin resolver. No obstante, recomienda actuar en este frente aunque también sugiere que cualquier cambio en los beneficios se introduzca gradualmente y se anuncie con suficiente anticipación para permitir que los beneficiarios potenciales se acomoden a la reducción.

3.4. Reformar la estructura fiscal intergubernamental

La descentralización de comienzos de los noventa destinó un monto importante de recursos a los gobiernos locales para que respondieran por sus nuevas obligaciones, en particular en salud y educación.

La mayoría de estos fondos provinieron de transferencias fiscales intergubernamentales. Con todo, como están diseñadas actualmente, las transferencias no aseguran que los gobiernos departamentales y municipales estén obligados a rendir cuentas sobre los recursos y programas que nominalmente les corresponden. La reforma fiscal debe reconsiderar entonces el monto y la forma en la que se hacen las transferencias, volviéndolas en lo posible hacia sistemas que incluyan incentivos para recompensar los buenos resultados, bien sea para fines redistributivos o de eficiencia.[1]

Adicionalmente, es fundamental asegurar que los gobiernos subnacionales que estén en capacidad de hacerlo, generen sus propios ingresos.La Misión recomienda de manera enfática, abordar el tema de las transferencias aunque reconoce las dificultades políticas de modificarlas de nuevo.

En particular, se deberían identificar con precisión las funciones de los departamentos. Sólo cuando se conozcan en detalle, se podrán establecer sus verdaderas necesidades de ingresos. Con esto se puede atender el mejoramiento de los actuales impuestos al consumo y otros impuestos indirectos.

---

1. Algunos miembros del Consejo discreparon de la recomendación. Consideran que en el tema de las transferencias, el énfasis debe ser puesto en la eficiencia y los resultados producidos por las transferencias más que en el monto de las mismas.

En el nivel municipal, tanto el impuesto predial como el de industria y comercio deben fortalecerse para asegurar que los gobiernos locales usen al máximo su potencial de generación de ingresos. La posibilidad de establecer nuevas fuentes de recursos locales también debe ser explorada. Incluso municipios rurales pequeños con una capacidad fiscal reducida, deben hacer lo posible para recaudar impuestos y asegurar de esa forma que pueden hacer uso eficiente de transferencias y que son totalmente responsables de rendir cuentas por sus acciones fiscales.

4. Sugerencias específicas para la reforma tributaria

El impuesto a la renta, el impuesto a la nómina y el Impuesto al Valor Agregado recaudaron un poco más de dos tercios del ingreso percibido por el sector público consolidado en 2000. Cambios a estos tributos representarán el impulso central de la reforma fiscal. En lo que resta de este capítulo se perfilan varias modificaciones potenciales en la estructura impositiva que satisfacen los principios descritos anteriormente.

4.1. Expandir la base del impuesto de renta personal para permitir tarifas marginales inferiores

Sorprende que en la actualidad el impuesto a la renta a las personas genere recursos tan escasos. Esto se debe a la existencia de umbrales altos para las acreencias tributarias y a los elevados índices de evasión. Las cifras de la DIAN permiten calcular que la tasa de evasión del impuesto a la renta llega actualmente al 33%. Tres cuartas partes del recaudo de renta provienen de la retención sobre diversos conceptos de ingreso. Las altas tarifas nominales del impuesto, que alcanzan 35%, y el bajo nivel de los recaudos, sugieren que el impuesto a la renta individual genera más distorsiones que ingresos para el fisco.

Esta ineficiencia puede ser aliviada mediante la ampliación de la base tributaria y si las condiciones fiscales lo permiten se podría incluso pensar en disminuir las tarifas marginales.

Una reforma específica que debería considerarse es la de eliminar las deducciones presuntivas que actualmente se le otorgan a trabajadores de ingresos altos. Se cambiarían por un sistema de deducciones estándar, fijadas en pesos, e indexadas al Indice de Precios al Consumidor. En lugar de las deducciones presuntivas actuales, que están diseñadas para permitir que los trabajadores cubran el costo de generar su ingreso, el Código Tributario podría permitir deducciones específicas para algunos costos relacionados con la obtención de ganancias. Este sería, por ejemplo, el caso de la educación. Parece conveniente que se trate de una suma fija con lo cual se le facilita a la Administración de Impuestos

la tarea de establecer la veracidad de las deducciones. Esta no tiene la capacidad suficiente para cruzar información de otra manera.

Si bien una cifra fija parece arbitraria -como de hecho ya lo es la del 30% del ingreso que opera en la actualidad-, las deducciones deben mantenerse por criterios de equidad. También hay razones de progresividad para eliminar la exención que hoy se encuentra establecida como un porcentaje del ingreso, sin topes, ya que un esquema de esa naturaleza beneficia más a los más ricos.

Este cambio haría posible recaudar recursos adicionales, y a la vez incrementar la progresividad del impuesto a la renta de una forma que contrapesa las consecuencias distributivas negativas de otros elementos de las reformas tributarias.

La expansión de la base del impuesto a la renta debe servir para incorporar una mayor proporción de trabajadores al sistema de este impuesto, al disminuir el número de deducciones y exenciones del ingreso gravable y reducir la tasa de evasión. Uno de los cambios debe ser el de aumentar el número de pensionados sujetos al impuesto a la renta bajando el monto mínimo del ingreso pensional no gravado.

El cobro de una menor tarifa de impuesto a la renta sobre una base más amplia, mejorará la eficiencia económica del gravamen y también disminuirá los incentivos a la evasión y elusión. También debe considerarse un mejor uso de los métodos presuntivos de tributación, que faciliten la expansión del número de hogares y empresas en la base tributaria sin generar un desincentivo para que las empresas mantengan una contabilidad correcta.

4.2. Racionalizar y simplificar las contribuciones parafiscales

Las contribuciones parafiscales al Sena, Instituto Colombiano de Bienestar Familiar y cajas de compensación equivalen hoy al 9% del valor de la nómina. El pago de estos gravámenes y los beneficios que se derivan de su recaudo no están atados de forma cercana. Por eso, aumentan significativamente los costos laborales en el sector formal y pueden incluso constituirse en una de las razones que facilitan el crecimiento del sector informal.

Si se vincularan más trabajadores al sistema público de pensiones se ampliaría la base tributaria y se podrían bajar las tarifas del impuesto a la nómina sin reducir el recaudo. Un recorte en la tarifa contribuiría también a disminuir los incentivos para eludir o evadir esta obligación. Además se simplificaría el sistema tributario si se armonizaran las bases tributarias y los sistemas de recaudo de los impuestos a la nómina entre sí y con el de renta.

El Consejo de la Misión considera que la modificación a las contribuciones parafiscales puede aplazarse, pero tomando en consideración la necesidad de no empeorar la situación de desempleo, recomienda en todo caso que éstas no aumenten.

4.3. Fortalecer el impuesto a la renta empresarial

En este punto conviene considerar las exenciones y el tema de los precios de transferencia.

Las exenciones y los esquemas de incentivos en el impuesto a la renta empresarial reducen sustancialmente el recaudo de este tributo. Aunque los objetivos de algunos programas de incentivos son valiosos, no siempre son efectivos. Un estudio reciente de la DIAN sugiere que los incentivos tributarios para el desarrollo económico no siempre atraen inversiones hacia el área que pretenden activar. Tampoco hay evidencia de que el ahorro nacional haya aumentado por las exenciones.

De otra parte, se deberían establecer guías generales para la administración de precios de transferencia, como medio para asegurar un recaudo apropiado de las compañías multinacionales que operan en el país. Estos son los precios de exportación que se cobran las multinacionales en negocios entre filiales locales y la casa matriz u otras filiales en el exterior.

4.4. Expandir la proporción de actividad económica cubierta por el impuesto al valor agregado para reducir distorsiones entre sectores

El IVA colombiano recauda menos recursos como proporción del PIB que muchos otros países de Latinoamérica. Esto en gran parte obedece a la proporción de bienes y servicios que están excluidos del impuesto, o están exentos (con tarifa cero). En la actualidad, la base del IVA es sólo 45% del PIB.

El recaudo generado por el IVA también se ve afectado por una alta tasa de evasión, calculada por la DIAN en 23%. Su administración es complicada y la evasión se facilita porque el colombiano tiene más tarifas que cualquier otro IVA del mundo. Tanto las normas de impuestos como la evasión, crean diferencias significativas en la carga tributaria efectiva que soportan actividades económicas en los sectores y por consiguiente elevan la carga del impuesto con respecto a su recaudo. La reforma del IVA debe reducir tales disparidades disminuyendo el número de tarifas sin comprometer demasiado su impacto distributivo. Al mismo tiempo, se debe considerar la posibilidad de establecer créditos adecuados para las compras de bienes de capital y racionalizar el uso del IVA implícito.

Si la base del IVA aplicada en Colombia se expandiera a la mitad del PIB, lo que sería más cercano a las cifras de otros países latinoamericanos, y si el impuesto se aplicara a una tarifa del 10,4%, igual para todos los bienes, se recaudaría un monto igual al que se obtiene con el sistema actual. Si se opta por ampliar la base del impuesto eliminado las exenciones y se mantiene la estructura de tarifas actual, se podría generar un recaudo sustancial que contribuiría a cerrar el déficit fiscal. Sin embargo, la Misión propone que se establezca un sistema con el menor número de tarifas posible.

4.5. Reducción gradual del impuesto a las transacciones bancarias

Este impuesto se ha transformado en una fuente importante de recursos para el estado en años recientes, contribuyendo con un recaudo que alcanzó 0,6% del PIB en 2000. Sin embargo, genera ineficiencias de consideración en el sistema bancario. Impide la intermediación financiera que es indispensable para un funcionamiento eficiente del comercio, e induce respuestas de elusión como el traslado de transacciones al exterior y la integración vertical de las empresas para mantener dentro de la firma transacciones que de otra forma se harían entre firmas. En el país, una buena muestra de la tendencia a eludir el tributo aparece en las estadísticas monetarias. Mientras que la cantidad de efectivo en circulación crece al 30% anual, la inflación apenas lo hace al 6%.

La evidencia empírica en otros países sugiere que los impuestos de esta naturaleza generan grandes ineficiencias de largo plazo en un sector crucial como el financiero. Es previsible que los ingresos por este tributo declinen en el tiempo, en la medida que escapen los recursos "atrapados" en el sistema bancario. Incluso, que los beneficios de información que eventualmente podía generar, desaparezcan rápidamente cuando aumente su evasión. El impuesto debe ser eliminado de manera gradual, a medida que se encuentren nuevos recursos fiscales para remplazarlo. Una retención en la fuente sobre los intereses podría servir para sustituirlo.

El impuesto financiero es un buen ejemplo de una política que produce beneficios fiscales en el corto plazo, con costos de largo plazo en términos de crecimiento económico y sostenibilidad fiscal.

4.6. Racionalizar y fortalecer impuestos departamentales y municipales

La experiencia reciente en Bogotá muestra que los contribuyentes locales pueden estar dispuestos a pagar mayores impuestos si perciben

que son justos y si consideran que están obteniendo algo de valor a cambio de su dinero. Para conseguir más resultados de este tipo, una parte esencial de cualquier reforma fiscal debe ser la de racionalizar, simplificar y fortalecer los impuestos locales.

Hay un consenso generalizado sobre el hecho de que el avalúo catastral deja mucho que desear para efectos fiscales. Se deben realizar esfuerzos por mejorar y actualizar el catastro. Al mismo tiempo, la estructura y administración del impuesto predial debe ser simplificado y mejorado en todas las ciudades del país. Se debería, por ejemplo, analizar la posibilidad de que se cobren tarifas diferentes, cuando un contribuyente posea más de un predio en un municipio.

Frente a otro impuesto local, el de Industria y Comercio, la Misión recomienda que para actividades manufactureras que vendan sus productos fuera de su sede, se reparta el tributo. El 70% del recaudo permanecería en el municipio en el cual funciona la empresa y el resto se entregaría a un fondo que distribuiría esos dineros hacia los demás municipios del país, de acuerdo con su población.

Para facilitar la administración de este gravamen, se debe crear una instancia de control nacional que vigile las empresas obligadas a tributar en más de un municipio o departamento para que efectivamente cumplan con el pago de los impuestos locales.

Por último, para claridad y seguridad de los contribuyentes, debería conformarse por vía de Ley una lista taxativa de los impuestos que se pueden cobrar en los municipios. La lista, que debe servir más como techo que como meta, debería disminuir frente a la que hoy existe.

Sostenibilidad

1. Introducción

LA DEUDA bruta del sector público consolidado[2] pasó de 16,6% del PIB en 1994, a 37,2% en 1997, y a 64,5% en 2001.[3] El incremento acelerado de esa cifra es suficiente para mostrar la necesidad de realizar un ejercicio de proyección financiera para evaluar la sostenibilidad de la deuda en el mediano y largo plazo.

Los resultados de estas proyecciones, en un horizonte de largo plazo, indican que incluso si se lograra conservar la efectividad de la reforma tributaria de 2000, se realizara una reforma pensional, se materializaran las expectativas que hoy se tienen sobre la producción petrolera y se hiciera un ajuste de gasto público de 1% del PIB, aún se requeriría, a partir de 2003, un ajuste adicional de 1,8% del PIB para estabilizar la deuda en un nivel de 45% del PIB hacia el 2030. Si a esta situación se incorpora además un mayor nivel del gasto militar, el requisito de ajuste sería de 3% del PIB. Las necesidades de ajuste ascenderían a 4,2% del PIB, si además de lo anterior se pretende mantener las coberturas en infraestructura, vivienda, servicios públicos y sociales. No obstante, el ajuste requerido podría reducirse hasta 3,5% del PIB si se cambian las reglas actuales de asignación de recursos, de tal forma que mejoren la eficiencia del gasto en el futuro.

Vale la pena anotar que los requerimientos de ajuste para estabilizar la deuda serían mayores si se emplean supuestos más conservadores. Los resultados son particularmente sensibles a las variaciones en algunos temas como los del ajuste fiscal que se emplea en los ejercicios, la adopción de reformas como la pensional y el alcance de la misma, el crecimiento de la economía, la elasticidad de los ingresos al PIB, la producción petrolera y el saldo de la deuda, entre otros aspectos. Adicionalmente, los requerimientos aumentarían al tener en cuenta los pasivos contingentes de empresas públicas como el ISS y Telecom, de los sectores eléctrico y de vías, lo mismo que al sumar las deudas de las entidades territoriales y el costo del salvamento de las entidades financieras.

---

2 La deuda del Sector Público Consolidado incluye la del Sector Público Financiero.

3 Fuente: Fedesarrollo con información del Ministerio de Hacienda y Crédito Público y el Banco de la República.

Además, las expectativas de crecimiento económico para 2002 empeoraron después de que se corrieron los modelos presentados en esta sección, por lo que se podría esperar un mayor requerimiento de ajuste. Conviene señalar que en la metodología empleada para proyectar el balance fiscal y la deuda, el crecimiento económico es un supuesto exógeno. Esto hace que no se pueda abordar el problema de manera integral, pues no considera el efecto que tienen los cambios en las variables fiscales sobre las reales.

En cualquier caso y con las salvedades mencionadas, el gobierno requiere un mayor ajuste fiscal por un monto que en ningún caso es inferior al 3,5% - 4,0% del PIB, cuya composición podría ser de 1,5% del PIB a través de mayores recaudos en los tributos nacionales, 0,5% a 1% del PIB en tributos territoriales y un recorte del gasto (adicionado con mayor eficiencia) de 1,5% del PIB. En las condiciones actuales de la economía, parte del ajuste tiene que ser inmediato y el resto en dos años para garantizar las mayores coberturas en materia de gasto social y las necesidades de gasto en seguridad. Si hubiera ingresos extraordinarios, el tiempo requerido para iniciar los ajustes podría ser mayor.

2. Diagnóstico

Una política fiscal inviable se caracteriza típicamente por un crecimiento insostenible de la deuda pública. Esta situación produce un círculo vicioso, cuando quienes adquieren los títulos de deuda conocen la situación fiscal y la necesidad de un ajuste. Si este ajuste no se hace en forma oportuna y suficiente, los acreedores demandarán un mayor rendimiento en la deuda pública, para reflejar el mayor riesgo de incumplimiento en el pago. Las mayores tasas de interés tienen dos efectos negativos sobre las finanzas públicas que refuerzan el círculo vicioso: por un lado aumentan los gastos pues se incrementa el costo de servir la deuda, y por otro, reducen los ingresos por cuanto desincentivan la inversión y frenan el crecimiento económico. Por esta razón, una situación de inviabilidad de la política fiscal debe ser enfrentada con un ajuste fiscal para pasar a un círculo virtuoso de menores tasa de interés, mayor inversión, mayor crecimiento y mejor postura fiscal.

Para el análisis de viabilidad y las proyecciones de servicio de la deuda, se escogió como indicador de estudio, el de la *Deuda Neta de Activos Financieros*, siguiendo el concepto utilizado por el Confis.[4]

---

4 Documento Confis No. 2 de Marzo 7 de 2002: "La Deuda Pública Colombiana: definiciones, estadísticas y sostenibilidad".

En diciembre de 2001 la Deuda Neta ascendía a $87,2 billones, 46% del PIB, mientras la deuda bruta del Sector Público No Financiero fue de $120,8 billones, es decir 63,3% del PIB.[5]

2.1. Evolución reciente de las finanzas públicas en Colombia

Si bien las finanzas públicas han experimentado recientemente el impacto de la recesión económica, éstas venían deteriorándose con anterioridad por efecto de diversas normas constitucionales y leyes de los años 90.

El gasto del Sector Público No Financiero (SPNF) creció en forma importante pasando de 33,0% del PIB en 1990, a 36,8% en 1994 y 52,0% en el año 2001. Por su parte, el gasto del Gobierno Central ascendió en los mismos años de 9,5% del PIB, a 12,6% y a 20,1%, destacándose el aumento del pago de intereses, que pasó de 1,1% del PIB a 4,0% entre 1990 y 2001. Las transferencias subieron de 4,2% a 10,7% del PIB y el gasto público en seguridad social que se incrementó de 0,5% del PIB en 1993 a 3,4% del PIB en el año 2000. En contraste, la inversión mantuvo su participación constante. Finalmente, el gasto de las entidades territoriales pasó de 1,6% del PIB en 1990 a 4,2% en 2000 (Anexo 1).

Mientras los gastos totales del Sector Público No Financiero subieron 19 puntos del PIB en la década, el recaudo de impuestos totales lo hizo apenas en 6 puntos, pasando de 12,4% del PIB a 18,2% del PIB entre el año 1990 y el año 2000[6]. La carga fiscal se vio incrementada fundamentalmente por el aumento de las contribuciones a la seguridad social, las cuales fueron de 1,0% del PIB en 1990 y llegaron a 2,7% del PIB en 2000, alcanzando cifras de 3,5% del PIB en 1996 y 3,4% del PIB en 1998[7]. Por su parte, los ingresos tributarios de los departamentos cayeron de 1,1% del PIB a 0,91% entre 1990 y 2000 mientras los de municipios se duplicaron, creciendo de 0,99% a 1,89% del PIB en el período[8].

---

5 Es importante destacar que el saldo de Deuda Neta tuvo un crecimiento explosivo. En 1996 fue de 27% del PIB, en 1998 30% del PIB, en 1999 39% del PIB y en 2001 46% del PIB.

6 El recaudo de impuestos totales comprende el recaudo de impuestos nacionales administrados por la DIAN y los ingresos tributarios departamentales y municipales. Fuente: DIAN y Contraloría General de la Nación.

7 Datos del Confis.

8 Datos de la DIAN y Contraloría General de la Nación.

El balance fiscal de caja[9] del sector público se tornó deficitario en 1995, alcanzando luego las peores cifras en 1999 cuando se situó en 6,2% del PIB para el SPNF y en 6,8% del PIB para el Gobierno Nacional Central. En los últimos dos años, 2000 y 2001, se experimentó una recuperación de la posición fiscal principalmente como resultado del aumento de ingresos, y el superávit primario del SPNF registró un aumento hasta alcanzar más de 0,9% del PIB[10]. Como consecuencia obvia de la evolución del déficit y de los bajos niveles de superávit de los últimos años, los intereses de la deuda han seguido aumentando, lo que precisamente conduce a una posible situación de insostenibilidad.

Los datos anteriores hacen evidente que las transferencias a las entidades territoriales, el aumento del gasto en la seguridad social y el crecimiento de los pagos de intereses que resulta del pobre desempeño de los ingresos tributarios, han sido los factores que más han contribuido al desajuste de las finanzas públicas colombianas.

Se han hecho algunos intentos para mejorar la situación. Los años 90 se caracterizaron por un número sin precedentes de reformas tributarias. Se implantaron seis reformas que presentan características comunes como las modificaciones a la cobertura y a las tasas del IVA. Pero pese a los esfuerzos de ajuste, el efecto de la recesión y del bajo crecimiento económico de los últimos años no permitió devolver las finanzas públicas a una senda sostenible.

Además hubo factores institucionales que dificultaron el ajuste. En primer lugar, está la norma constitucional que obliga al gobierno a transferir casi la mitad de sus ingresos a las entidades territoriales. En segundo lugar, también por disposición constitucional, el gasto social debe incrementarse año tras año, aún en épocas de crisis. El Anexo 2 muestra diversas iniciativas legales que explican gran parte del aumento del gasto del gobierno nacional, y ponen en evidencia la concentración de incrementos en las transferencias y en la seguridad social.

---

9 El balance fiscal de caja se obtiene restando a los ingresos totales, los gastos totales y el préstamo neto.

10 Datos construidos por Fedesarrollo con información del Ministerio de Hacienda y del Banco de la República

3. Viabilidad fiscal: descripción de la metodología y los escenarios

3.1. Metodología

En esta sección se presenta un conjunto de ejercicios en los cuales se estima el ajuste que requiere el balance primario para estabilizar la razón Deuda/PIB.

Las proyecciones iniciales para las finanzas del sector público se elaboraron sin restricciones al déficit y arrojaron, como era de esperar, saldos explosivos de la deuda. Luego se le impusieron restricciones de diferente naturaleza y se estimó de nuevo el superávit primario que estabilizaría dicha relación. Las proyecciones de gasto, se construyeron en conjunto con el Viceministerio Técnico de Hacienda y el Confis, y con apoyo del DNP.

Vale señalar que los modelos empleados son de equilibrio parcial que si bien toman en cuenta el efecto del crecimiento sobre los resultados fiscales, no permiten examinar el impacto de la política y los resultados fiscales sobre el crecimiento. El crecimiento económico se incorpora exógenamente a las simulaciones y afecta los resultados fiscales. Tampoco garantizan la completa consistencia entre las variables fiscales y el resto de supuestos económicos explícitos, como la tasa de cambio, o implícitos, como la consistencia financiera[11].

Las proyecciones de la deuda se realizaron considerando los compromisos de pago de la deuda pública ya contratada, e incluye la deuda adicional que se requiere en los próximos años para financiar los nuevos desbalances primarios. Adicionalmente, el efecto del crecimiento del saldo de la deuda sobre los intereses de la misma es endógeno. Los resultados dependen notablemente de los supuestos sobre el saldo y el patrón de pago de la deuda contraída hasta el primer año del ejercicio.

Se tomó como dato de partida la deuda del SPNF neta de activos financieros, que no incorpora la deuda interna en manos del sector público. Su saldo fue de 44% del PIB[12].

---

11 En este orden de ideas, el modelo no permite identificar el impacto de las variables fiscales, incluyendo la trayectoria de la deuda, sobre los balances ahorro-inversión que afectan el crecimiento. Debe anotarse, sin embargo, que el modelo tiene el mérito de endogeneizar el costo de la deuda pública.

12 El valor de esta deuda corresponde a los datos disponibles a septiembre de 2001. Sin embargo, la información a diciembre muestra que el saldo en 2001 ya asciende a 46% del PIB.

También se estableció una meta de estabilización para la relación Deuda/PIB de 45%. Determinar el nivel de deuda adecuado depende estrechamente de la magnitud del ajuste que sea necesario para lograr estabilizarla en el tiempo. Una elevada razón Deuda/PIB, y por lo tanto un ajuste primario requerido muy severo, puede implicar costos demasiado altos en términos de crecimiento futuro y limitar el acceso a los mercados de capitales, poniendo en peligro la sostenibilidad.

En términos muy generales, un nivel de deuda adecuado debe ser aquel que no ponga en riesgo la tasa de crecimiento que garantiza la sostenibilidad en el futuro. Si este nivel impide que el crecimiento sea superior al costo de la misma (la tasa de interés a la cual está contratada la deuda), el país se encontraría en una situación de insolvencia. En líneas generales, los mercados internacionales parecen considerar que un rango aceptable para la relación Deuda/PIB en Colombia podrían ubicarse entre 45% y 50% del PIB. Por ello, el nivel establecido como meta de estabilización en este trabajo es razonable[13].

De igual modo, los resultados dependen de manera crucial del desempeño del sector petrolero, por lo que en cualquier caso, las conclusiones podrían modificarse con un escenario de producción pesimista y debería actualizarse si hubiera cambios en las políticas o en la operación de Ecopetrol y de las empresas petroleras privadas.

Además, el ajuste requerido para estabilizar la deuda sería mayor, si se alteran los supuestos de crecimiento económico y de elasticidad del ingreso tributario respecto del PIB.

Escenario Base

Un primer ejercicio de viabilidad se realizó sobre un Escenario Base, que incorpora los siguientes supuestos: un crecimiento económico que pasa de 1,5% en 2001 hasta 4% en 2007 y luego una caída gradual hasta alcanzar un nivel permanente de 3,5% a partir de 2010 y hasta 2030, fecha del horizonte del ejercicio (Cuadro 1).

---

13 La viabilidad del nivel de deuda actual del país, así como la conveniencia de estabilizarla en un nivel de 45% es un tema que está siendo abordado en el capítulo de Deuda Pública de la Misión de Ingreso Público a través de un análisis de solvencia del sector público. La literatura internacional ha identificado, por ejemplo, que cuando la carga de la deuda es excesiva (debt overhang) la mayoría del crecimiento originado en mayor inversión se dirige a cubrir el servicio de la deuda y por lo tanto desincentiva la inversión. A su vez, la menor inversión afecta el crecimiento futuro y conduce a una pérdida de solvencia en el tiempo, haciendo necesario reducir el nivel de deuda con el fin de reestablecer la solvencia del país y de generar de nuevo incentivos para aumentar la inversión.

Cuadro1. Supuestos de crecimiento de la economía para los Escenarios 0,1 y 2

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Crecimiento	1,5%	2,5%	3,5%	3,6%	3,7%	3,9%	4%	3,8%	3,4%	3,5%

En segundo lugar, se supone un ajuste de las finanzas públicas que aumente en 1% el balance primario del Gobierno Nacional desde el año 2002 y que es el resultado de las reformas tributaria (Ley 633 de 2000), del gasto (Ley 617 del 2001) y de las transferencias (Acto Legislativo 1 de 2001).

En tercer lugar, se supone que se realiza la reforma al sistema de pensiones del Seguro Social, de acuerdo con la propuesta que el gobierno presentó al Congreso y que se implementa plenamente el programa de reestructuración del ISS en salud[14]. En cuarto lugar, se supone que se realiza la inversión de Ecopetrol en la refinería de Cartagena. Por último, se considera un escenario "medio" de producción de crudo que alcanza 900 mbd en 2010.

Con base en tales supuestos, el nivel de deuda ascendería a 60% hacia el año 2015 y alcanzaría una cifra de 125% del PIB en 2030, una clara situación de insostenibilidad. Es decir que, incluso dentro de un escenario en el que se aprueben los cambios de política señalados (que de hecho no todas han sido aprobadas, como la reforma pensional, o tienen cierta probabilidad de que no ocurran, como los hallazgos petroleros) no se lograría estabilizar la deuda pública.

Los resultados de este ejercicio ponen en evidencia la insuficiencia de los ajustes que se tienen programados hasta hoy y plantea, por lo tanto, la necesidad de ajustes más profundos.

14 No se suponen reformas a los regímenes exceptuados de Ley 100, como son los de los maestros y las fuerzas armadas. Estas proyecciones tuvieron el defecto de no contemplar el efecto de caja sobre el fisco central de la consignación en el Tesoro por muy largo plazo (más de 30 años) del grueso de los recursos del Fondo para Garantías de Pensiones Mínimas del Sistema de Ahorro Individual que representa un 3% de los ingresos gravados de estos afiliados y que no retornará a ellos sino muy tarde o nunca si la rentabilidad de los fondos supera 7% real anual (como ha sucedido hasta ahora). Esto mejora la cuenta del gobierno respecto de la proyectada en el ejercicio del Confis, pero supone la realización de un componente de la reforma que ha sido muy criticado por sus posibles efectos sobre el mercado laboral y sobre los fondos de pensiones, lo que hace pensar que podría ser probablemente modificado en la ley de reforma.

Adicionalmente, el escenario básico no contempla aspectos que pueden generar mayores gastos hacia el futuro. En primer lugar, no incorpora las nuevas necesidades de seguridad del país, no sólo en materia de gasto militar sino también de un mejor funcionamiento de la justicia en aspectos como las condiciones de encarcelamiento. Tampoco incluye un incremento de la inversión pública y su gasto complementario, que parece necesario puesto que la disminución de esta variable en los años recientes ha conducido a un retraso en la cobertura de los servicios públicos y sociales frente al crecimiento de la población. Debe tenerse en cuenta la necesidad de avanzar en estas coberturas y de mejorar la calidad de las mismas para atender el pago de la "deuda social", al tiempo con la deuda financiera. Claro está que el ajuste del gasto debe involucrar también mejoras de eficiencia para atender los nuevos requerimientos.

Estos elementos llevaron a la Misión a realizar más cálculos para develar la naturaleza y alcance de los ajustes necesarios. Con este propósito se construyeron escenarios alternativos, donde lo que se busca en cada caso es precisamente estimar cual sería el tamaño del balance primario requerido para estabilizar el saldo de la deuda pública en el largo plazo, en un horizonte de 30 años.

Escenarios alternativos

Se contemplaron tres escenarios adicionales que emplean diferentes supuestos, los cuales se presentan en detalle en los anexos 3 y 4. Las diferencias entre los escenarios se concentran en las siguientes áreas: crecimiento económico, gasto en defensa y seguridad, y cobertura de servicios sociales, infraestructura, vivienda y cárceles. El Anexo 3 ilustra la trayectoria de los gastos totales en dichas áreas, en los diferentes escenarios, y el Anexo 4 presenta una explicación metodológica detallada sobre las metas en materia de cobertura en los diferentes sectores.

El primero, el Escenario 1, incorpora un gasto adicional en seguridad, básicamente gasto militar, el cual sería reemplazado en iguales proporciones por un gasto en recuperación de los daños causados y en reinserción, en caso de presentarse una solución al conflicto armado. Este escenario podría incluso considerarse el de referencia, dadas las condiciones actuales del país.

El segundo, Escenario 2, añade al gasto público del Escenario 1, el de la inversión necesaria para mantener las coberturas de los servicios públicos y sociales, así como un mayor gasto en infraestructura. Los dos se requerirían frente a un crecimiento de la población y de la economía. Este incremento recaería sobre el presupuesto nacional, ya

que se descuentan los recursos propios de los sectores y el aumento en los mismos, incluyendo las transferencias que reciben del Gobierno Central. Se emplean los mecanismos y se siguen las reglas vigentes para asignar y realizar este gasto incremental, es decir que no se contempla una significativa mejora de la eficiencia del gasto.

El Escenario 3 considerado como el "ideal", supone que además de aumentar el gasto en seguridad, se avanza en la tarea de pagar la deuda social hasta llegar a la satisfacción de las necesidades básicas de la población en un plazo de quince años, y además se realiza el gasto en infraestructura necesario para ello. A diferencia del Escenario 2, en este caso se contemplan las principales medidas para mejorar la eficiencia del gasto. Además, se supone que el crecimiento económico es mayor en un punto porcentual al del Escenario Base, que es además el mismo que se emplea en los Escenarios 1 y 2 (Cuadro 2).

Cuadro 2. Supuestos de crecimiento de la economía para el Escenario 3

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Crecimiento	2,5%	3,5%	4,5%	4,6%	4,7%	4,9%	5%	4,8%	4,4%	4,5%

Las principales diferencias entre los escenarios se pueden identificar observando las metas perseguidas en cada sector:

- El gasto militar en los escenarios 1 y 2 es mayor al del Escenario Base, pero la diferencia entre los tres es muy pequeña, por cuanto las transferencias a las Fuerzas Militares y a la Policía, los servicios personales y el gasto en inversión se incrementan sólo en forma muy leve, y los gastos generales permanecen constantes respecto del Escenario Base. Mientras tanto, en el Escenario 3 se calcula un esfuerzo adicional orientado a acelerar la definición del conflicto por la vía armada, e incorpora un mayor nivel de transferencias, de gastos generales, de servicios personales de las Fuerzas Militares y de la Policía, y el gasto en inversión es más elevado pues se adicionan otros elementos necesarios para mantener la confrontación.

- En gasto social, la cobertura en educación básica y media pasaría en el Escenario 2 de 86,8% en 2001 a 85,6% en 2015. En el Escenario 3, alcanzaría el 100% al final del período. En salud, se

asume una cobertura del 100% en los dos casos, pero el Escenario 3 difiere por cuanto se supone una mayor eficiencia en este tipo de gasto.

- En gastos para infraestructura, las coberturas de acueducto y alcantarillado para la población urbana total pasarían de 94,1% y 87,2%, respectivamente en 2001, a 96% y 90% en 2015 en el Escenario 2 y a 100% para los dos servicios en el Escenario 3.

- En vivienda, se mantiene la cobertura, de los hogares urbanos con ingreso inferiores a cuatro salarios mínimos en 66,2% en el Escenario 2. En el Escenario 3 pasaría al 100% en el año 2015.

3.2. Resultados de los Ejercicios

En primer término, se presentan los balances primarios que resultan de los cuatro escenarios, cuando no se estabiliza la deuda en el 45% del PIB. En los Gráficos 1 y 2 [15] se muestran los balances primarios para el Gobierno Central, para el sector de la seguridad social y para los demás sectores (Ecopetrol, entidades regionales, y el resto de establecimientos y empresas públicas) originados en el Escenario Básico caracterizado por un ajuste fiscal "insuficiente"[16].

De los gráficos se destaca la recuperación del balance primario del Gobierno Central, que pasa de un déficit de cerca de 2% del PIB en 2000 a un superávit que se estabiliza en cerca de 1% del PIB a partir de 2006. La tendencia contraria se observa en el caso de la seguridad social, cuyo déficit aumenta a partir del año 2000 y se mantiene en los años siguientes alrededor de 1% del PIB. Para las entidades regionales y locales y para el resto de entidades públicas, se observa una tendencia de reducción del superávit primario frente a los niveles de 2000 y 2001, aún cuando éste se mantiene positivo.

---

15 Las convenciones para las cuentas de operaciones efectivas con las cuales se calculan estos balances implican: i) que parte de los déficit fiscales pensionales, los asumidos directamente por el presupuesto nacional, están cargados al gobierno central, y en la seguridad social sólo se registran los asumidos por entidades del sector como el ISS; ii) los ingresos fiscales de la actividad petrolera están repartidos entre regalías, utilidades e impuestos que van al gobierno nacional, regalías a las entidades territoriales y superávit netos de Ecopetrol.

16 Como se mencionó, los ajustes provienen de la realización de la reforma tributaria de 2000, la reforma a las transferencias en 2001, los recortes en gobierno central, la reforma pensional y los mayores ingresos originados en la actividad petrolera.

Gráfico 1. Balance Primario del Gobierno Nacional Central y de la Seguridad Social: Escenario Básico sin Estabilizar (%PIB)

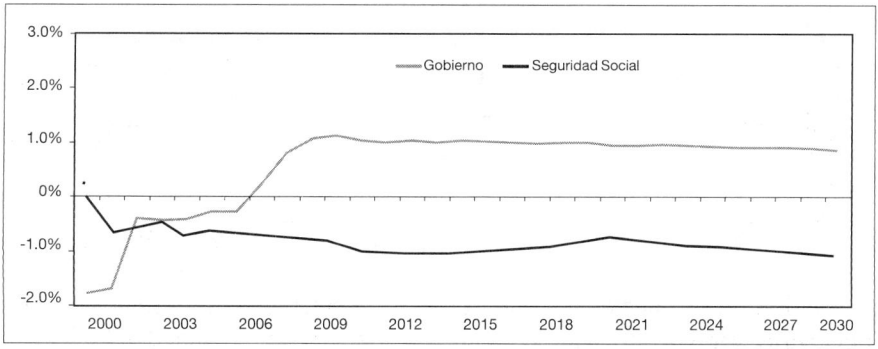
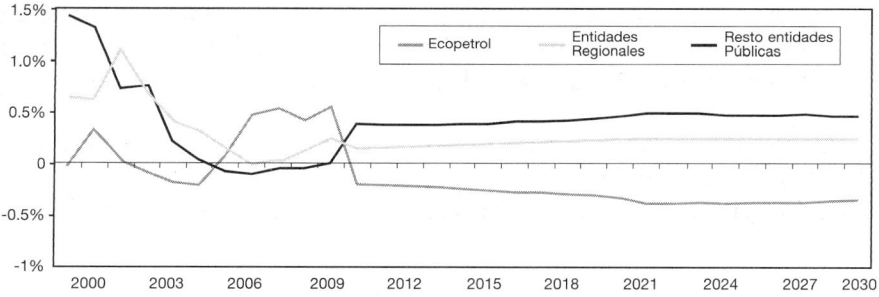
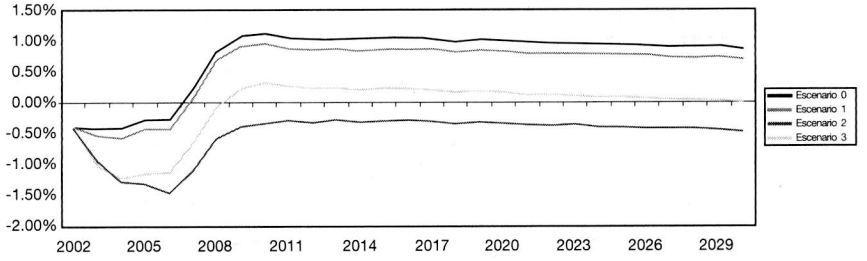


Gráfico 2. Balances primarios de ECOPETROL, regional y local y resto de entidades públicas



En el Gráfico 3, se presentan los balances primarios del Gobierno Nacional Central correspondientes a los cuatro escenarios. Sobresale la variación del balance primario dentro del período considerado: se parte de un superávit de 0,91% del PIB en 2002, posteriormente hay un deterioro hasta llegar a un déficit de 0,82% en el 2006 y nuevamente se revierte la tendencia hasta alcanzar un nivel de 1,12% del PIB en 2010. Este cambio de trayectoria se debe en buena medida a lo que ocurre con los ingresos fiscales provenientes de la actividad petrolera y a la reforma pensional cuyos efectos se verían desde 2003. Si estos efectos no ocurrieran, el déficit primario podría afectarse crecientemente hasta en otro 3% del PIB hacia el 2015, y por lo menos en otro 1% adicional en 2030.

Gráfico 3. Balances primarios del Gobierno Nacional Central (Escenario sin estabilizar (% PIB)

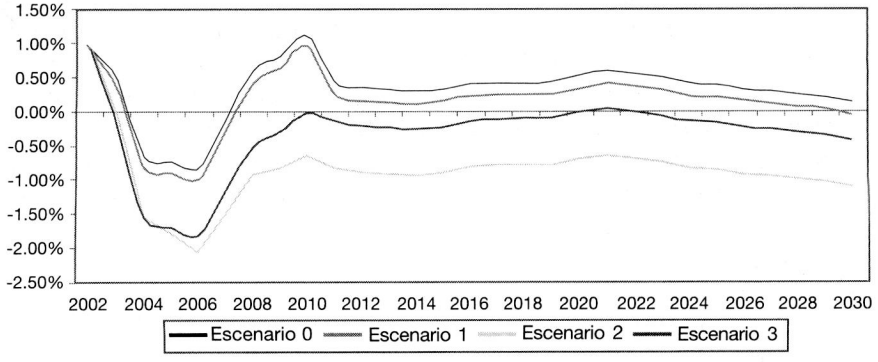


Dado que los ajustes en el ejercicio para calcular el superávit primario necesario para estabilizar la deuda se hacen por la vía del Gobierno Central y de la Seguridad Social, los balances para el resto de entidades son los mismos estabilizados y sin estabilizar.

Finalmente, en el Gráfico 4, se presentan los balances primarios sin estabilizar para el Sector Público Consolidado en los cuatro escenarios. Estos balances conducen a diferentes trayectorias de la deuda pública neta (ver Gráfico 5). Se observa que las proyecciones sin estabilizar muestran un comportamiento altamente deficitario de los balances primarios, lo que genera una explosión de la deuda pública en todos los escenarios.

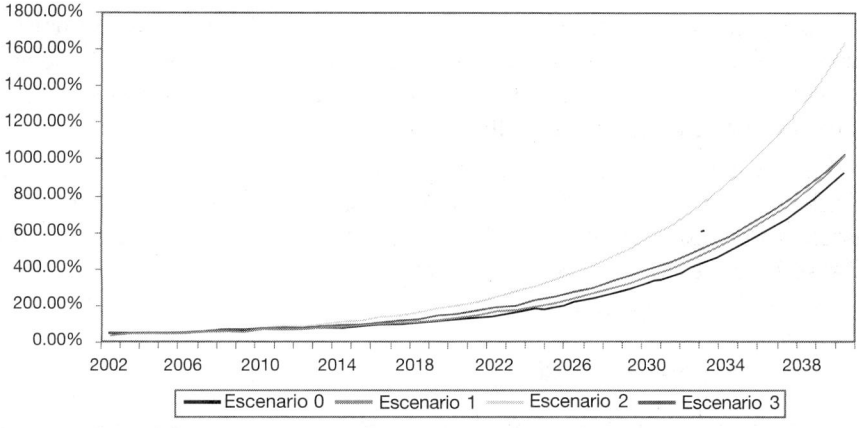
Como se mencionó en la primera sección, el ejercicio consistió en determinar la magnitud y el momento en que se deben generar los superávit primarios para que se estabilice la deuda alrededor del 45% del

Gráfico 4. Balances primarios consolidados, Escenario sin estabilizar (%PIB)



PIB en los próximos treinta años. En esta oportunidad se supuso que el ajuste se realiza de una vez, en el año 2003.

Gráfico 5. Saldos de Deuda Neta Consolidada, Escenario sin estabilizar (%PIB)



Cuadro 3. Saldos de deuda y Superávit Primarios Adicionales Requeridos para Estabilizar la Deuda Neta, según los diferentes Escenarios

ESCENARIO (I)	Escenario sin estabilizar Saldos de Deuda (% PIB) (II)		Escenario estabilizado Saldos de Deuda (% PIB) (III)		SUPERÁVIT BALANCE PRIMARIO REQUERIDO (% PIB) (IV)
	A 2010	A 2030	A 2010	A 2030	
Base Ajuste fiscal básico	62	329	42	45	1,8
1. Con gasto militar	64	362	42	44	2
2. Gasto militar y mantenimiento de coberturas	76	576	41	49	3,2
3. Escenarios 3	71	400	46	32	2,5

En el Cuadro 3 se presenta el superávit del balance primario requerido para estabilizar los niveles de deuda (Columna IV). A este dato se debe añadir la reducción del déficit que producirían la reforma pensional, el recorte de gastos de 1% del PIB y los ingresos petroleros. Así, en el Escenario Base se requiere un superávit adicional de 1,8% del PIB; en el Escenario 1, de 2% del PIB; en el Escenario 2, de 3,2% del PIB y en el Escenario 3, de 2,5% del PIB

El superávit que estabiliza la deuda en los escenarios 2 y 3 es superior al del Escenario Base, porque aquellos incorporan un mayor nivel de gasto. Aunque el Escenario 3 supone un nivel de cobertura mayor, el superávit requerido es inferior al del Escenario 2 por cuanto el pago de la deuda social resulta en un crecimiento económico mayor, que mejora los ingresos fiscales y reduce las necesidades de gasto adicional[17].

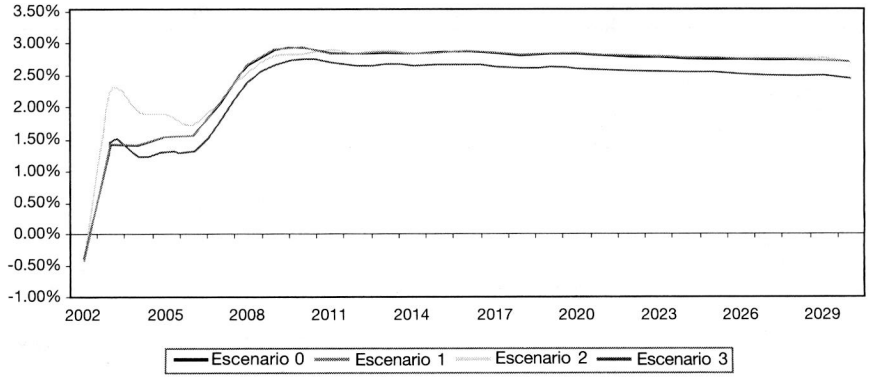
La suma de los superávit primarios requeridos y los balances primarios sin estabilizar (Columna II) da como resultado una trayectoria de la deuda estabilizada, cuyos saldos como proporción del PIB se presentan para cada escenario en la columna III.

La trayectoria de estas variables en el tiempo se presenta en los a Gráficos 6 a 8. Los Gráficos 6 y 7 corresponden a los balances primarios estabilizados, para el Gobierno Nacional Central y para el Sector Público Consolidado. El Gráfico 8, muestra el patrón de la deuda estabilizada en cada uno de los escenarios.

Síntesis de los resultados

Los resultados indican que además de sostener la efectividad de la reforma tributaria de 2000, realizar la reforma pensional, materializar las expectativas de producción petrolera y hacer un ajuste de gasto público de 1% del PIB, todavía se requeriría a partir de 2003 un ajuste adicional

Gráfico 6. Balances primarios del Gobierno Nacional Central: Escenarios estabilizados (% PIB)



17 Por esta razón, se determinó de forma exógena que el crecimiento económico que se utiliza para las simulaciones del escenario 3 fuera superior al de los escenarios anteriores

de 1,8% del PIB que se originaría en aumentos de impuestos y recorte de gasto, y que sería necesario para estabilizar la deuda en un nivel de 45% del PIB hacia 2030. Esto implica que sumando el ajuste del gasto de 1% al superávit requerido en este Escenario Base, el ajuste total ascendería a 2,8% del PIB.

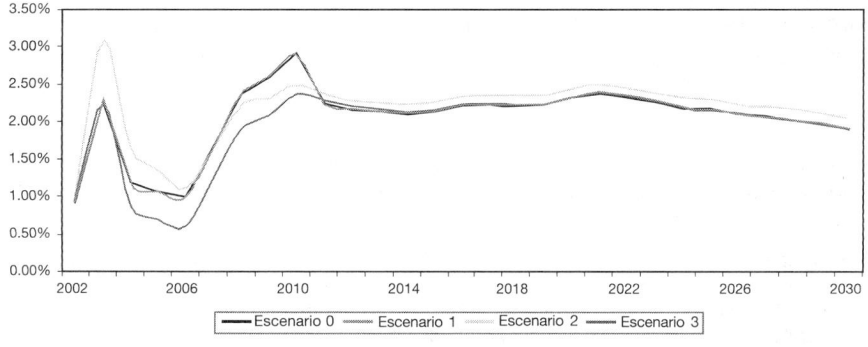
Si además, como lo supone el Escenario 1, se incorpora un aumento del gasto militar, el ajuste total debería ser de 3% del PIB. Pero si adicionalmente, como aparece en el Escenario 2, se pretende mantener las coberturas de infraestructura, vivienda, servicios públicos y sociales en la población necesitada, y se siguieran las reglas actuales de asignación de recursos, el ajuste tendría que ser de 4,2% del PIB.

Por último, si el crecimiento económico mejora frente a los escenarios anteriores, alcanzando un 4,5% en el largo plazo y mejora la eficiencia en la asignación de recursos para satisfacer las necesidades básicas hacia el año 2015 (Escenario 3)[18], el ajuste necesario para estabilizar la deuda sería de 3,5% del PIB.

3.3. Limitaciones del ejercicio

En la descripción de los escenarios se hicieron advertencias sobre los supuestos utilizados. Se sugirió que éstos pueden estar sesgados, por cuanto el Escenario Base a partir del cual se construyen los

Gráfico 7. Balances primarios del sector público consolidado: Escenarios estabilizados (% PIB)



18 Esto se conseguiría con medidas como las de implantar la capitación en la educación básica, sustituir la financiación de la educación superior por créditos y becas focalizadas y complementarias, financiar el sistema subsidiado de salud con subsidios de demanda, concentrar los subsidios en los servicios públicos y mejorar los sistemas de tarifación para que el resto se autofinancie.

demás, supone la realización de expectativas económicas y de políticas específicas que pueden ser inciertas o que demandan enormes esfuerzos de implementación. La incertidumbre se genera en torno a supuestos como el crecimiento de la economía o los hallazgos petroleros, sostener el aumento del recaudo de la reforma tributaria de 2000 y lograr la aprobación en el Congreso de la reforma pensional. En adición a estas advertencias, en esta sección se hace un examen más detallado de los riesgos a los que puede estar expuesto el logro de los superávit primarios que se requieren para estabilizar la deuda y que resultan de los ejercicios de sostenibilidad.

Crecimiento y Ajuste Fiscal

Los resultados de los ejercicios anteriores parecen bastante sensibles al crecimiento económico[19] y este último puede verse además afectado por la política fiscal. En el largo plazo, no hay duda que el desequilibrio fiscal frena el crecimiento, y en el corto a mediano plazo una deuda percibida como insostenible impide el financiamiento externo y desaloja la inversión privada requerida para crecer. Pero existe también la posibilidad de que el alcance (i.e. la magnitud del superávit que se debe lograr y en cuánto tiempo) y la forma del ajuste (balance entre más impuestos o menor gasto) para restablecer la sostenibilidad tengan importantes efectos sobre el crecimiento en el corto y mediano plazos[20].

Tamaño de la deuda

Estos ejercicios se han basado en la Deuda Neta de Activos Financieros, como parece ser lo adecuado para el análisis de sostenibilidad. Pero la deducción de los activos financieros cruzados dentro del sector público

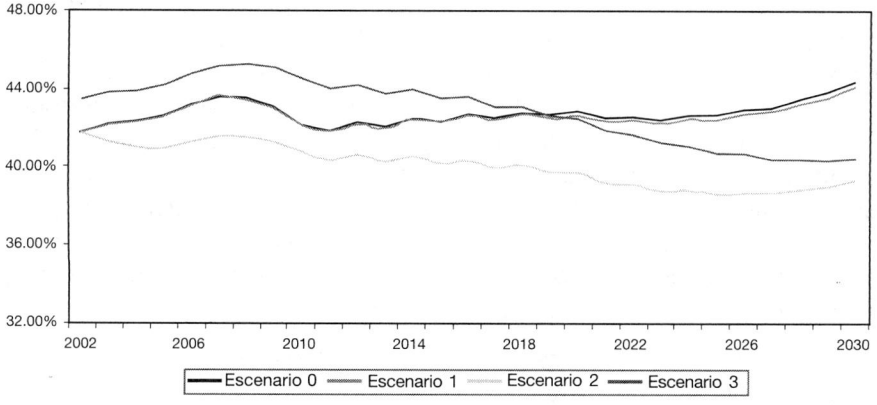
---

19 La diferencia entre los resultados de los escenarios Base a 2 por un lado y 3 por el otro, sugieren esta sensibilidad. Cabe anotar que el supuesto de crecimiento para el año 2002 de 2,5% no se cumplirá.

20 En combinación con el estudio de deuda pública para la Misión del Ingreso, se está realizando un análisis de solvencia orientado a determinar si además de existir problemas de sostenibilidad, la magnitud inicial de la deuda y la meta misma de largo plazo para estabilizarla son viables para la economía colombiana. Es posible que la magnitud inicial de la deuda, su perfil temporal y el ajuste requerido para lograr la meta, impliquen un sacrificio de la inversión y del crecimiento que reduciría los niveles necesarios para el restablecimiento de la sostenibilidad. En este caso habría que contemplar además la reestructuración de la deuda, pero en condiciones que no sacrifiquen la financiación (principalmente externa). Es decir, la reestructuración tendría que implicar credibilidad y el reconocimiento de la política macro, la cual hoy en día se basa en buena parte en condiciones exigentes de saneamiento fiscal.

es controvertible, en parte por problemas en la delimitación del sector público relevante[21].

Gráfico 8. Saldo de la Deuda Neta Consolidada: Escenarios estabilizados (%PIB)



Elasticidad del ingreso tributario

Los ejercicios emplean proyecciones de ingresos tributarios que suponen una elasticidad unitaria respecto del PIB. Esto requiere en realidad un gran esfuerzo de política y de administración tributaria, y es un supuesto particularmente fuerte cuando se incorpora dentro de las condiciones para alcanzar los altos y permanentes niveles de superávit primario que se requieren para lograr la sostenibilidad. La tributación en Colombia recientemente ha sido excesivamente cambiante y, en parte por ello, distorsionante, y por esta razón las reformas tienen efectos que rápidamente se agotan e impiden mejorar la administración tributaria. Precisamente por esto se le encomendó a la Misión del Ingreso hacer recomendaciones estructurales e integrales (que implican principalmente ampliación de bases y simplificación) con una perspectiva de largo plazo y acompañadas de propuestas sobre reformas al procedimiento y administración tributarias.

---

21 Un estudio reciente sugiere que la deuda neta podría ser superior en un 10% del PIB a la empleada como punto de partida en estos ejercicios de sostenibilidad. Véase Ignacio Lozano, Borradores de Economía, Banco de la República, junio de 2002.

Calidad y composición de la política fiscal

Además de los aspectos institucionales, que son los principales y serán comentados en una sección especial, para la sostenibilidad también es decisivo establecer el balance entre los ajustes por impuestos y por reducción de gasto, así como su asignación entre los diferentes sectores. La experiencia y la literatura enseñan que los ajustes más duraderos y profundos son aquellos que enfatizan el control del gasto, particularmente si involucran mejoras en eficiencia. Este tipo de ajustes también logra mejores efectos distributivos de la política fiscal, ya que la política tributaria apenas puede pretender neutralidad. Eficiencia en gasto, pocas distorsiones y neutralidad impositiva son entonces los principales requisitos cualitativos para que la política fiscal tenga un efecto positivo sobre el crecimiento. No sólo son vitales para la sostenibilidad, sino que también generan el ambiente y las posibilidades para que la política fiscal sea progresiva, lo que a su vez contribuye al crecimiento.

Las mejoras tributarias son indispensables si se parte de una situación en la cual hay rezagos en los ingresos, o si hay que reducir las distorsiones o soportarlas en mejores procedimientos y administración, como es el caso colombiano. Un componente decisivo en una buena reforma es el de la asignación tributaria entre el nivel nacional y subnacional (y las correspondientes mejoras en los sistemas de transferencias), particularmente cuando existe la necesidad y posibilidad de un aumento de la carga tributaria local.

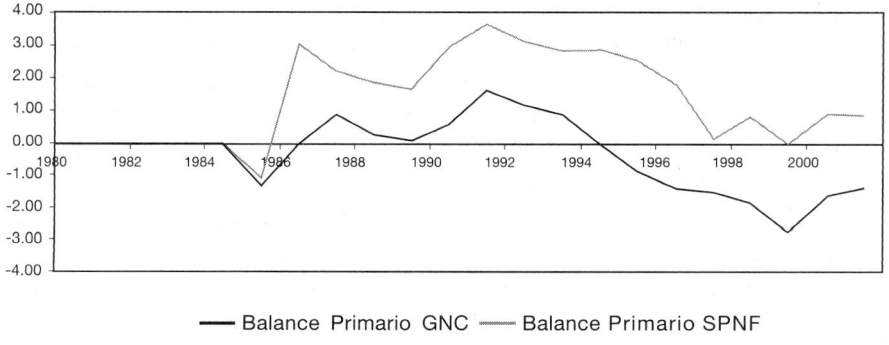
Y aunque no suelen considerarse dentro del ámbito tributario, también son decisivos los cambios en las contribuciones parafiscales e impuestos a la nómina. En Colombia ya hay un nivel excesivo de los mismos, que producen efectos distorsionantes que se acumulan con los de el resto de tributos. Más aún, a esta clase de imposiciones se les vienen agregando funciones distintas a su labor de financiar beneficios ligados al trabajo y al mantenimiento de la fuerza de trabajo[22].

---

22 A las contribuciones para la seguridad social se les incorporan elementos de subsidio cruzado con propósitos redistributivos del ingreso. También se financian con impuestos de nómina, beneficios para toda la población o para los pobres. Y últimamente también se ha propuesto que se pague deuda pública ordinaria con aumentos de contribuciones para las pensiones, ya que el déficit está compuesto en más de la mitad por pensiones en curso de pago o próximas a realizarse para empleados públicos, respecto de las cuales no se efectuó en el pasado casi ninguna previsión o fondeo.

Finalmente, es importante destacar la magnitud del reto de la política de ajuste fiscal que enfrenta el país, cuando éste se mira a la luz de la experiencia. El Gráfico 9 muestra el récord histórico de los balances primarios del Sector Público No Financiero y del Gobierno Central. Balances primarios consolidados como los que se requerirían para estabilizar la deuda sólo se han visto durante las dos décadas pasadas en el período 1986-1994, aun cuando hay que reconocer la corrección reciente (desde 1999) de 2% del PIB. Si el esfuerzo ha de recaer en el Gobierno Nacional, el reto parece todavía más grande pues éste no ha tenido balances positivos desde 1994.

Gráfico 9. Evolución histórica de los balances primarios del SPNF y del Gobierno Nacional Central (% PIB)



La reforma pensional

Todos los escenarios suponen que se realiza una reforma pensional, con efectos estimados según la propuesta que está en trámite en el Congreso. Si no hay reforma, el déficit fiscal pensional alcanzaría un valor presente de 200% del PIB y representaría un flujo que pasaría de 3,5% del PIB en 2002 a 5,5% hacia el año 2017, ubicándose todavía en niveles de 2% del PIB hacia 2030. Este claramente es el mayor problema fiscal del país, aunque no se refleje en las cifras explícitas de la deuda.

Pero hay que anotar que la reforma pensional no basta para solucionar este problema. Del pasivo a cargo del fisco, un 60% ya no puede ser afectado, pues se trata de pensiones en curso de pago o próximas a ser obtenidas. Un ajuste de beneficios que eliminara en el largo plazo todos los subsidios diferentes a los de pensión mínima, que racionalizara los regímenes exceptuados del sistema general de pensiones de Ley 100 y que integrara eventualmente a este sistema a los

maestros, y finalmente que recortara los excesos del actual régimen de transición de Ley 100 lograría a lo sumo una reducción de una cuarta parte del déficit. Sólo el 15% restante del déficit podría recaer en los afiliados a través de mayores contribuciones, pero ello afecta el mercado laboral y puede ser regresivo. En todo caso, un cambio de esta naturaleza no debería emprenderse antes de agotar las posibilidades de ajuste de beneficios compatible con una razonable transición, pero ya no subsidiando más pensiones, ni manteniendo excepciones y regímenes especiales.

El país requiere aún la definición explícita de la política de financiación de los déficit fiscales pensionales, que va más allá de la reforma. Lo que está en juego es cómo reducir el gasto presupuestal en pensiones a cerca de 2% del PIB mientras se jubilan todos los actuales afiliados, principalmente mediante la reforma pensional, y así mismo, cómo financiar a largo plazo la deuda faltante mediante los instrumentos ordinarios de política fiscal. Entre estos últimos se destacan el recorte de gasto en otros frentes y el aumento de impuestos generales nacionales en la forma menos distorsionante y más progresiva posible, aunque también puede ser eventualmente necesario recomponer la asignación de los impuestos de nómina e incluso aumentar contribuciones.

En un principio, el ejercicio de sostenibilidad ayuda a fijar las metas globales de ajuste que deben ser asumidas con instrumentos fiscales, pero las recomendaciones específicas deben basarse en aspectos más concretos. La reforma pensional, por ejemplo, debe incluir un ajuste suficiente y compatible con la provisión de las pensiones (es decir que se aseguren las pensiones mínimas y una compensación razonable de transición), modificar las contribuciones (aumento o traslado de otros impuestos de nómina) de tal forma que minimicen las distorsiones en el mercado de trabajo, y ser compatible con las demás medidas tributarias y de ajuste de otros gastos requeridas para financiar el déficit inmodificable.

Los ingresos fiscales de la actividad petrolera

Existe una alta dependencia del fisco respecto de los ingresos obtenidos por Ecopetrol en la forma de impuestos y utilidades. Pero la dependencia de los ingresos derivados de la actividad petrolera es mucho mayor, ya que también comprende los impuestos pagados por las empresas del sector: los impuestos de renta de las petroleras representan cerca al 25% de los impuestos a personas jurídicas.

Adicionalmente, el balance del sector público se ha beneficiado de las regalías que van a las entidades territoriales y de aquellas que se ahorran

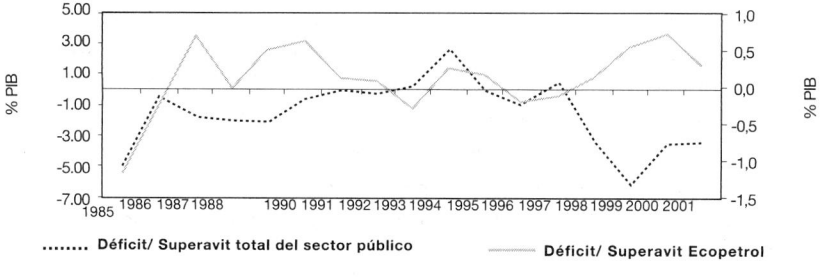
en el FAEP. En consecuencia, la contracción en estos rubros afecta negativa y sustancialmente el balance fiscal del sector público, tal como ocurrirá en los próximos cuatro años, en los cuales ciertamente decaerá el ritmo de extracción de crudo. La contracción del sector también tendría un impacto importante en el balance primario del Gobierno Nacional, en caso de retrasarse el ajuste fiscal de 1% del PIB.

Por esta razón también es materia de preocupación la dependencia del balance primario de los próximos años respecto de esta actividad, que incide primero en su deterioro hasta un nivel de -0,9% del PIB en el año 2006 y posteriormente en su recuperación hasta alcanzar 1% del PIB en 2010. Lo que hay detrás de este comportamiento es la inversión en la refinería de Cartagena que reduce en unos US$ 200 millones el superávit de Ecopetrol hasta 2006, pero aún más importante es el patrón de producción.

Como se observa en el Gráfico 11, la producción de los pozos en explotación se reducirá de los 540 mil barriles diarios actuales hasta cerca de 100 mil bd hacia 2010 (zona inferior). Los nuevos contratos de exploración y producción incremental en esas mismas áreas, que ya han sido firmados o que se firmarán próximamente, elevarán la producción hasta llegar en 2010 a la recuperación del nivel actual de producción (zona intermedia del gráfico). Cabe anotar que para calcular la producción de dichos pozos se utilizó el "Escenario P80" de Ecopetrol, que supone un 20% de probabilidad de éxito en la labor de prospección, y corresponde a lo que ha sido normal en la historia colombiana reciente.

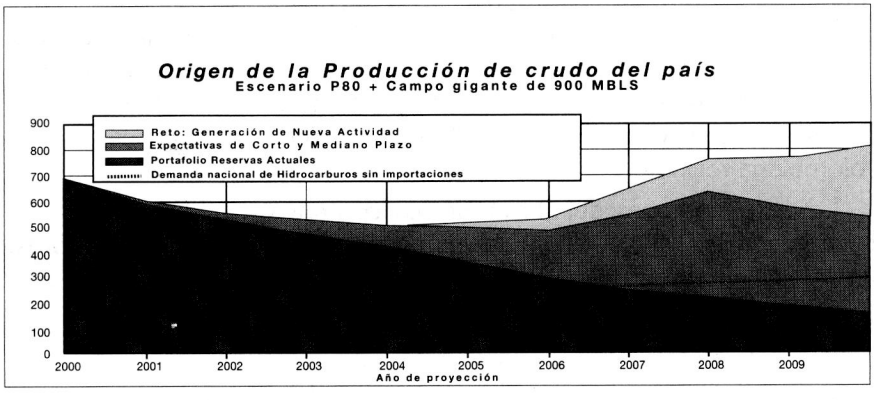
Las exploraciones definitivas de los contratos, podrían resultar en hallazgos mayores, o una combinación equivalente de hallazgos menores, y así elevar la producción en unos 200 mil barriles diarios adicionales hacia el año 2010 (franja superior del gráfico).

Gráfico 10. Déficit Fiscal del País y el aporte de ECOPETROL



Por la volatilidad de los ingresos derivados de la actividad petrolera, es necesario entonces no basar en ellos el programa de ajuste fiscal. Adicionalmente, se requiere establecer un nivel básico que soporte el gasto y emplear los excedentes en i) estabilizar el ingreso del sector para asegurar la continuidad y expansión de la producción y ii) pagar con la parte restante una porción de la deuda pública. Frente al primer componente, quizás es necesario aún corregir niveles y bases. El segundo elemento, es decir destinar excedentes al ahorro general, hace falta y sería importante incrementarlo. La base sobre la cual se haga, no sólo debería contemplar regalías sino también parte de las utilidades "extraordinarias", y debería tenerse especial cuidado en que el ahorro se destine a propósitos generales como pagar deuda pública nacional con lo cual se desmontaría el pasivo pensional, en lugar de tener destinaciones específicas. Hasta ahora sólo ha cubierto el pasivo pensional de Ecopetrol, lo que ha incentivado que éste continúe generándose en vez de incorporar los afiliados al sistema general de pensiones.

Gráfico 11. Escenario P80: Nuevo Ciclo Exploratorio



Se debería además avanzar gradualmente en desligar la operación de la empresa petrolera de las finanzas públicas, para que sus programas de inversión y crecimiento no dependan de las necesidades fiscales de la Nación. En los estudios que los consultores de la Misión elaborarán sobre el tema petrolero, se espera encontrar nuevas ideas sobre el control al robo y contrabando de gasolina, así como al manejo de los subsidios al Acpm y a la gasolina, que permitan reducir estas fuentes de fuga de recursos fiscales.

Contingencias

La deuda pública tiene una parte contingente cuyo costo está determinado por factores y riesgos específicos en ciertas áreas, como son los demográficos para la deuda pensional, los del sector financiero, los de garantía de tráfico mínimo en las concesiones viales y los de energía y comunicaciones, los cuales no se pueden imputar mediante una única variable como es la tasa de interés real. En los ejercicios de sostenibilidad, los pasivos pensionales, que son los más importantes y representan varias veces la deuda pública ordinaria, ya están contabilizados como los que resultan del cambio progresivo de pasivos contingentes a déficit a cargo de los fiscos nacional y territoriales.

Por otra parte, en los balances de algunas de las empresas estatales más importantes como Telecom y el ISS, se han comprometido algunas provisiones para cargas que tendrá que asumir ciertamente el fisco, pero resulta prudente asumir que por esta partida también se originen requisitos adicionales de superávit primario para alcanzar la sostenibilidad. Clavijo (2002), por ejemplo, propone que se asuma un requisito adicional de superávit primario de 0,5% de PIB.

Además de los pasivos de las mencionadas empresas estatales, es necesario mencionar otros pasivos contingentes en sectores como el eléctrico, vías, la deuda territorial garantizada por el gobierno central y los eventualmente derivados del salvamento al sector financiero. Para ilustrar la situación, vale la pena citar algunos ejemplos. En el caso de Telecom ya se considera que requerirá $800 mil millones en los próximos años de vencimiento de los joint ventures, pero es bien posible que se exceda esa cifra o que el costo tenga un gran riesgo cambiario. De manera similar, se asume que el apoyo al ISS en salud, $500 mil millones entre 2001 y 2002, detenga su deterioro financiero dentro del marco de un convenio que se realizó para tal efecto. Pero en este caso también es probable que ello no suceda así, entre otras razones porque el convenio no está bien estructurado ya que impusieron metas incontrolables principalmente de ingresos (afiliaciones) y algunas de reducción de costos laborales que son insuficientes respecto de los pasivos ya estimados (el pensional a cargo de la entidad), pero ante todo, porque el arreglo no impone restricciones explícitas en los demás gastos y al balance global de la actividad. De igual manera, tampoco está asegurado en el momento actual que no haya salvamentos de deuda de entidades territoriales. Por otra parte, en el sector eléctrico hay muchos aspectos preocupantes, como pasivos reconocidos a través del pago de garantías ya incluidos en los balances de empresas, omisiones de lo que podría gravar al fisco, necesidades de soporte a las empresas intervenidas

y deficitarias o los requerimientos de capitalización para poner a punto de venta las electrificadoras que han caído en manos de la Nación.

Faltan además notorias previsiones institucionales en este campo para controlar la insostenibilidad por el efecto de las contingencias. Se ha hecho algún avance en materia de organización de un fondo para cierto tipo de contingencias, principalmente garantías de empresas públicas de servicios y para las concesiones viales, pero del mismo quedan excluidos todavía casos graves como los de Telecom y el ISS. Además, es necesario revisar si el esquema controla suficiente el riesgo moral, o si por el contrario lo promueve.

Por último, aún hace falta incorporar mecanismos idóneos para evitar que se adquieran nuevos compromisos de este tipo sin las coberturas adecuadas, o bien que en aquellos casos en los cuales no sea posible cubrirse, como en los pasivos que se generan por reclamos en contra de la Nación se corrijan los vicios actuales y se amplíe el rango de actividades sujetas a riesgo moral en contra del Estado.

Por último, dentro de las contingencias que podrían eventualmente conducir a un mayor nivel de la deuda está también el riesgo sobre algunas variables macroeconómicas. La devaluación es una de las principales, y en la medida en que incrementa el costo de la deuda externa implica requisitos de ajuste mayores.

Aspectos institucionales

El ajuste del gasto está restringido por grandes inflexibilidades institucionales: las correspondientes a las transferencias, las obligaciones y garantías fiscales derivadas de la manera como se ha implantado por la Constitución del 91 el Estado Social de Derecho y las originadas de leyes particulares que han ordenado gastos.

Así mismo, hay problemas que resultan de la manera como el proceso presupuestal fija y asigna los gastos. Existe ante todo un problema de transparencia, que surge de la separación entre el presupuesto de inversión y funcionamiento y de la sujeción a un plan que introduce rigideces y genera comportamientos distorsionantes (contabilidad creativa). La presupuestación se ha sacrificado a la programación financiera. Tampoco incorpora suficientemente el proceso de endeudamiento público. Hay un exceso de reglas imposibles de cumplir, contradictorias, y que generan incentivos perversos.

Se requieren adicionalmente reglas macrofiscales, cuyas directrices están en curso a través del proyecto de "Responsabilidad Fiscal" en trámite en el Congreso. Es un avance importante para la sostenibilidad, pero presenta algunas debilidades: i) se erige sobre una Ley Orgánica del

Presupuesto con graves problemas de transparencia, ii) ha quedado sin dientes al eliminar todas las reglas cuantitativas y no establecer sanciones suficientes y iii) debería incorporar restricciones al gasto que dependan de la evolución de los ingresos corrientes.

El Estatuto Orgánico ha establecido controles al gasto que no tienen contrapartida en la manera como se formulan y tramitan las medidas referentes al ingreso tributario y de endeudamiento. Se requieren entonces i) definiciones básicas en materia de tributos (los hechos constitutivos etc.) y las bases y excepciones a los mismos (la Ley Estatutaria de la Tributación), y (ii) procedimientos para formular las propuestas de políticas tributarias (no debe haber injerencia de quien las ejecuta, las estimaciones de ingresos tributarios deben tener independencia de las del gasto y antecederlas), para su aprobación parlamentaria (e.g no pueden introducirse innovaciones en sesiones plenarias) y para su ejecución. A pesar de las restricciones constitucionales todavía quedan demasiadas ataduras de ingresos para propósitos específicos.

4. Recomendaciones

De lo anterior se desprende el marco global en el que deben enmarcarse las propuestas de carácter tributario. En este aspecto la Misión del Ingreso Público recomienda:

- Realizar un ajuste fiscal por un monto mínimo de 3,5% -4,0% del PIB, cuya composición podría ser de 1,5% del PIB a través de mayores recaudos en los tributos nacionales, 0,5% a 1% del PIB en tributos territoriales y un recorte del gasto (por mayor eficiencia) de 1,5% del PIB. Parte del ajuste tiene que ser inmediato y el resto en dos años para garantizar las mayores coberturas en materia de gasto social y las necesidades de gasto en seguridad.

- Los ajustes pueden ser de magnitudes superiores a los arriba mencionados si se consideran supuestos menos optimistas que los utilizados en ejercicio. En particular, los ajustes requeridos serían mayores si se asumen supuestos más conservadores sobre el crecimiento del PIB (el escenario básico incorpora un crecimiento promedio de 3,5%), la elasticidad de los ingresos tributarios al PIB, y a los ingresos petroleros.

- La reforma tributaria debe ser estable; sostenible es decir, apoyada en mejoras de procedimiento y administración, no distorsionante

aumentando la base de contribuyentes y con neutralidad distributiva compensando a los estratos más pobres de la población, con aumentos de gasto social y otros mecanismos.

- Se requiere adicionalmente un esquema que permita ahorrar los excedentes y tributos petroleros, en los niveles nacional y locales.

- La reforma pensional debe i) ser inmediata y no gradual, ii) incluir un ajuste máximo de subsidios para prestaciones que sea compatible con propósitos pensionales, iii) condicionar el traslado de recursos de parafiscales y el aumento de contribuciones al logro del ajuste máximo de beneficios, iv) no recurrir a medidas que sólo procuren superávit temporales a costa de mayores déficit de largo plazo, v) evitar discriminaciones entre los regímenes pues éstas restringen el aumento de cobertura que es gran fuente de eliminación de déficit temporales, vi) indexar las pensiones mínimas al costo de vida; y vii) racionalizar los regímenes exceptuados e integrar a largo plazo el de los maestros al sistema general de pensiones.

Sin embargo, debe tenerse en cuenta que del pasivo a cargo del fisco un 60% ya no es afectable con la reforma pensional, pues se trata de pensiones en curso de pago o próximas a ser obtenidas. Un ajuste de beneficios que eliminara en el largo plazo todos los subsidios diferentes a los de pensión mínima, que racionalizara los regímenes actualmente exceptuados del sistema general de pensiones de Ley 100 y que integrara eventualmente a este sistema a los maestros, y finalmente que recortara los excesos del actual régimen de transición de ley 100 lograría a lo sumo una reducción de una cuarta parte del déficit. Sólo el 15% restante del déficit es sujeto a recaer en los afiliados a través de mayores contribuciones.

Por último, debe resaltarse que un aumento de las contribuciones afecta el mercado laboral y puede ser regresivo. Por ello, es inconveniente incrementar las cotizaciones para beneficiar los pensionados del pasado generando desempleo hacia el futuro.

Estructura Tributaria

1. Introducción

1.1. Aspectos Generales

LOS IMPUESTOS pagados por los colombianos al gobierno central representaban apenas 10,8% del PIB en 1997, comparado con 19,4% en Chile, 17% en América Latina, y con niveles aún mayores en los países desarrollados, principalmente en Europa. Y ello no se debe a que quienes pagan contribuyan con bajas tarifas: la tarifa máxima para el impuesto de renta a las personas es la promedio para un grupo "típico" de países, y la tarifa máxima a las empresas es alta, al menos en comparación con otros países como Argentina, México y Estados Unidos. También es muy alta la tasa mínima para el impuesto de renta a las personas: 20% en Colombia, frente a 6% en Argentina, 15% en Brasil, 5% en Chile, 15% en Perú, 17% en España, y 15% en Estados Unidos.

Colombia depende mucho más de los impuestos a la renta y a las utilidades que otros países como Chile o que el promedio de América Latina, aún cuando la importancia de los impuestos indirectos creció en la década, en el país y en la región, en parte para sustituir la pérdida de ingresos de los impuestos al comercio internacional luego de la apertura. La importancia del IVA a los bienes internos y a los bienes importados ya es mayor que la del impuesto a la renta. Se observa, finalmente, que la participación de los impuestos locales es relativamente alta, que la tributación proviene cada vez más de las firmas y menos de las personas, y que un alto porcentaje de los recaudos está amarrado a gastos particulares[23].

1.2. Los cambios introducidos en los 90

El sistema tributario que posee el país fue definido por la Ley 75 de 1986. En la década del 90 se realizaron cuatro reformas, y a finales de 2000 se aprobó una más. Steiner y Soto (1999) consideran que

23 En 1999 el 100% de la sobretasa a la gasolina debía destinarse a mantener las carreteras en los departamentos; el 100% de los impuestos a los licores y cigarrillos debía destinarse a la salud y educación en los departamentos; el 75,5% de los impuestos a las transacciones financieras debía financiar la reestructuración del sector financiero; 24,5% de la recaudación del impuesto a la renta, IVA, aranceles, gasolina, timbres y transacciones financieras a las transferencias a las regiones para educación y salud.

algunas de las modificaciones resultaron positivas: la unificación de tasas para sociedades limitadas y anónimas; la unificación de la tarifa para sociedades con la tarifa marginal máxima de personas naturales; la simplificación de los formularios de impuestos; la autorización de pago en entidades bancarias; la generalización del mecanismo de retenciones y la creación de unidades tributarias más amplias.

No obstante, las constantes modificaciones condujeron a una estructura tributaria compleja y distorsionante. Se ha logrado mantener la productividad con medidas aisladas y de corto plazo, en lugar de generar mejoras permanentes. Lo más negativo ha sido el creciente número de exenciones, de amnistías permanentes, con lo cual el recaudo se concentra en bases tributarias cada vez más estrechas a las que se les cobran tasas más altas. Las exenciones representaban 3 puntos del PIB en Colombia en 1998, comparado con 2,5 puntos en Argentina, 2,3 en Brasil, 1,3 en Chile, 0,2 en España, 0,8 en Estados Unidos, y 0,3 en Inglaterra.

En este capítulo se plantean propuestas concretas para lograr una estructura tributaria sana en Colombia. Una política que brinde ingresos adicionales al Estado, un aspecto crucial en el contexto de sostenibilidad planteado en el capítulo anterior; con equidad vertical, es decir, que los grupos de altos ingresos paguen proporcionalmente más; con equidad horizontal, esto es, que las personas con nivel de ingreso similar tributen montos similares. Una política tributaria sana debe, finalmente, considerar los beneficios que brindaría un esquema simple para el contribuyente.

2. IVA y Renta

La productividad del IVA, definida como la relación entre recaudo/PIB y tasa, se elevó fuertemente en la primera parte de los 90, y se mantuvo relativamente constante desde 1993. Un escenario utilizado en las propuestas de recaudo sería el de conservar los niveles promedio de los últimos años. En el país se encuentran indicios sobre la existencia de una "curva de Laffer", pues el recaudo no aumenta cuando se elevan las tarifas, debido a las reducciones en la base gravable y/o a incrementos en las tasas de evasión[24]. Según Steiner y Soto (1999), la tarifa que mantendría el recaudo constante si no hubiese excepciones ni evasión sería 4,9% en lugar del 16% que hoy pagan unos pocos sectores.

---

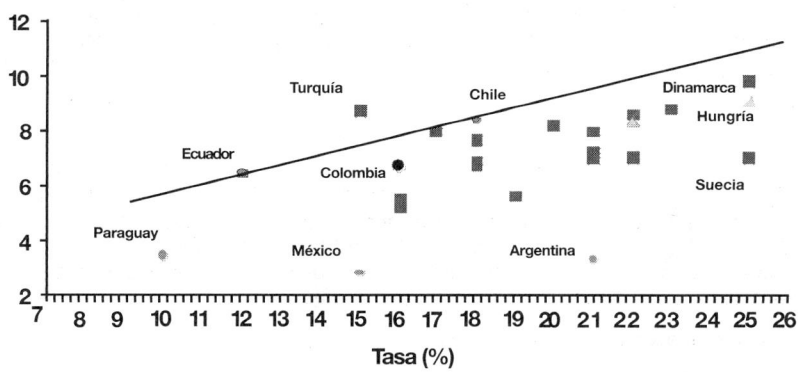
24 La poca evidencia disponible sugiere, sin embargo, que la evasión ha disminuido.

El Gráfico 12 muestra la relación entre recaudo IVA/PIB y la tarifa, en la región, en Europa y en países ex - socialistas. Colombia se encuentra en una situación intermedia entre los mayores niveles en Ecuador, Turquía y Chile, y los menores niveles en Paraguay, México y Argentina. Se observa, adicionalmente, que la mayoría de países incluidos en el análisis cobran tarifas mayores que Colombia, con cifras cercanas al 25% en Dinamarca, Hungría y Suecia. La tasa promedio es 15,3% en los seis países de América Latina considerados, y la relación promedio recaudo/ PIB es 4,9%; las cifras para Europa son 19,6% y 7,5% y para los tres países exsocialistas 23% y 8,2%.

La compleja estructura induce parcialmente la falta de recaudo y la evasión. Colombia es uno de los pocos países del mundo con cinco tasas nominales (8%, 10%, 20%, 35%, 45,6%) y la dispersión de tasas efectivas - implícitas entre sectores es increíblemente alta: 5 de los 57 sectores considerados en la matriz de contabilidad social pagan más de la mitad del IVA en Colombia y 14 sectores cerca del 90%; su peso en el valor agregado es apenas de 16,6% y 35,9%, respectivamente[25].

También en materia de renta se observa que el resultado del sinnúmero de reformas adoptadas en los 90 ha sido la erosión de la base tributaria por la gran cantidad de incentivos que existen en el caso de las empresas. Para las personas naturales existen altas y numerosas exenciones y una baja tributación de los salarios (Shome, et al., 1999). Además, los diferentes mínimos gravables y los diferentes métodos de retenciones o declaraciones han llevado a cargas tributarias efectivas muy diferentes para ingresos provenientes de distintas fuentes.

Gráfico 12. Tasa de recaudo del IVA



Fuente: CEPAL; las regiones consideradas con diferentes símbolos son: América, Europa y paises ex-socialistas

El recaudo de renta proveniente de personas naturales aumentó en los noventa, en parte gracias al incremento en las tasas marginales. Estas pasaron de 17%-30% en 1994, a 20%-35% en 1999. La tasa media efectiva desde 10,4% en 1994 hasta 11,8% en 1998. No obstante, el crecimiento del recaudo ha estado asociado en su mayor parte a retenciones en la fuente de distintas categorías de ingreso (honorarios, comisiones, rendimientos financieros, arriendos, etc.) y no a la retención de remuneraciones y pagos en la declaración anual del impuesto.

Alrededor de 97% de los asalariados se encuentra exento del impuesto de renta, y la tasa de tributación promedio efectiva de los asalariados declarantes sólo llega a 0,75%, mientras que las personas naturales que presentan declaración de renta tienen una tasa promedio efectiva de tributación de 11,8%. Las alícuotas de 20%, 29% y 35%, están dentro de los estándares de América Latina, pero la tasa marginal mínima es alta. La mayoría de los países de la región tienen alícuotas de 10%, 20% y 30%, ó 15%, 25% y 35%.

2.1. Propuestas y su impacto

Propuestas

Varios autores han realizado propuestas concretas en materia de IVA y renta en los últimos años. Estas se resumen a continuación.

En IVA, Shome, et al. (1999) recomiendan elevar la tarifa *preferencial* desde 10% a 15%, e incluir sectores que pagaban IVA en ese año: papel e imprenta, bebidas y tabaco, servicios personales, transporte y construcción[26]. Adicionalmente, consideran importante eliminar el "IVA implícito" e introducir un crédito para el IVA sobre los bienes de capital. Steiner y Soto (1999) también proponen disminuir las exenciones y la disparidad de tarifas, lo cual reduciría la tarifa general del gravamen. Finalmente, Aranguren (2001) propone una sola tasa para el IVA en Colombia[27].

---

25 Tres de los 30 de los sub-sectores considerados en la matriz de contabilidad social por Barrera y Light (2002) pagan más de 10% en IVA, 8 pagan entre 5% y 10%, 10 pagan entre 1% y 5%, y 4 sectores entre 0% y 1%. Los demás sectores no pagan IVA; la media es 4,8% y la mediana 3,3% para los 28 sectores que pagan.

26 Algunos de esos sectores ya pagan IVA.

27 Si se decidiese mantener una estructura más compleja, recomienda otra tasa, con un impuesto adicional al consumo suntuario para artículos como automóviles.

Se critica el IVA implícito, adoptado para los sustitutos importados con propósitos proteccionistas. El crédito para los bienes de capital se aplica de manera incorrecta al integrarse al impuesto de renta. El crédito fiscal por el IVA pagado en bienes de capital, adoptado a mediados de los noventa, que se aplica al impuesto de renta, no equivale a acreditarlo contra el IVA a pagar. En 1998 este crédito fiscal se convirtió en una deducción al ingreso en el impuesto de renta, lo que es contrario a la estructura de ese impuesto y a la experiencia internacional.

Para la renta de las personas Shome, et al. (1999) recomiendan eliminar la exención del 30% de los salarios, incluir el rango de 4 a 6 salarios mínimos entre aquellos que pagan impuestos, incluir las pensiones, reducir las exenciones al doble del ingreso per capita, y cambiar las tasas a 10%-20% y 30% a 15%-25% y 35%. Shome también menciona la posibilidad de cambiar la tasa máxima a 32%.

En relación con los *impuestos a la renta para las empresas*, Shome, et al. (1999) recomiendan eliminar las exenciones vigentes (Ley Paez, imprentas, loterías, licores y cooperativas, servicios públicos, fondos ganaderos y fondos organizados por entidades financieras); reintroducir los ajustes por inflación para inventarios; y reintroducir la renta presuntiva de 1,5% sobre activos brutos para el impuesto de renta mínimo a pagar.

Aranguren (2001) sugiere eliminar las exenciones para las fundaciones sin ánimo de lucro y bajar a 33% la tasa para las empresas. Ello afecta favorablemente las firmas colombianas y las multinacionales de países como Francia o Japón[28]. El capítulo sobre Estructura Jurídica y Administración discuten más a fondo estas propuestas. Podría ser conveniente elevar la tasa a 40% y premiar la inversión, de suerte que no se vean afectadas las empresas que inviertan.

Impacto de algunas alternativas

El Consejo Directivo de la Misión evaluó los distintos escenarios presentados por la Secretaría Técnica en materia de IVA y propuso finalmente dos opciones de política:

- Adoptar una tarifa única para el IVA, y sólo excluir alimentos, servicios de electricidad y agua, vivienda, construcción y educación,

28 Los Estados Unidos obliga a sus multinacionales a pagar tributos con las tasas vigentes en ese país. Ello significa que existe un sistema de créditos para compensar la diferencia entre las tasas vigentes en Colombia y en dicho país. La reducción de tasas en Colombia no tendría impacto alguno sobre el total de impuestos finalmente pagado por la multinacional norteamericana.

rubros importantes en la canasta de consumo de los grupos de bajos ingresos. También se excluye el sector financiero por razones discutidas más adelante. Las tarifas podrían ser de 14%, 15% ó 16%.

- Se adopta una tarifa única generalizada para el IVA (14%, 15% ó 16%) y se realizan programas sociales "compensatorios" por un monto aproximado al 0,77% del PIB[29]. Adicionalmente, se exceptúan la construcción, el alquiler de vivienda y los servicios financieros, con lo cual no se rompen las cadenas del IVA.

El segundo esquema parece tener grandes ventajas en términos de progresividad, eficiencia del recaudo y control de la evasión, pero el Consejo Directivo encontró problemas serios en algunas de sus supuestas bondades. El Sisben, por ejemplo, se ha politizado excesivamente, y la devolución del IVA es difícil de implementar. Con ello, los programas sociales podrían nunca llegar a los estratos de bajos ingresos.

En materia de impuesto a la renta de personas el Consejo propone mantener la exención al 30% de los ingresos por trabajo, con un límite mensual de entre $ 2 millones y $ 3 millones (cifra indexable con la inflación). Se mantendría el piso de seis salarios mínimos por debajo del cual las personas no pagan impuesto a la renta. La propuesta convertiría el esquema actual, altamente regresivo, en un sistema progresivo.

En materia de retención en la fuente, sería deseable que más personas naturales estuvieran sujetas al mecanismo. Para que el piso actual de $1,8 millones sea verdaderamente relevante pueden reducirse los valores consignados en las tablas actuales o, de mayor contundencia, se propone que el monto total de las exenciones para asalariados y profesionales independientes, en ningún caso sea superior a un porcentaje del ingreso.

Finalmente, en cuanto al impuesto de renta a las empresas, la Secretaría Técnica propuso un conjunto de reglas simples que permitirían reducir el monto de las preferencias actuales concedidas por el Estado[30]. Estas fórmulas podrían ser discutidas, pero el Consejo Directivo de la Misión

---

29 Alternativamente se "devuelve" el IVA a los hogares más pobres mediante mecanismos como el Sisben o la estratificación de hogares que existe en el país. Sánchez (2002) calcula que una devolución de 0,77% del PIB más que compensaría la pérdida que ocasiona el incremento del IVA para esos hogares. Ver el documento de la Secretaría Técnica sobre devolución para una evaluación de las posibles alternativas.

30 a) El Estado solo reconocería en adelante un porcentaje (e.g. 80%) de lo que se concedía como preferencias en el pasado; b) La firma debe pagar en impuestos un porcentaje mínimo (e.g. 25%) de sus utilidades operacionales.

encontró preferible concentrarse en soluciones de más largo plazo. En particular, acogió la propuesta de hacer totalmente transparente el costo anual de las preferencias. En segundo lugar, sugirió acoger los principios del Capítulo II cuando se otorguen preferencias futuras en el sentido de eliminar o remover gradualmente las preferencias y restringir las nuevas que no promuevan el crecimiento de largo plazo. Finalmente, sugirió establecer el criterio de temporalidad en los beneficios, con el cual se produciría un desmantelamiento gradual de las preferencias actuales.

Hacia el futuro valdría la pena evaluar esquemas alternativos, como un plan de solo dos conjuntos de tasas de impuestos a la renta, bajo el cual la mayoría de contribuyentes estarían sujetos a la tasa básica (la más baja), y los contribuyentes de altos ingresos a una tasa relativamente alta y creciente. Esto haría posible racionalizar los esquemas de retención en forma tal que reflejen la verdadera capacidad tributaria de una manera más precisa.

2.2. IVA

El Cuadro 4 muestra el incremento de recaudo que ocurriría si se adoptan los escenarios mencionados arriba: sólo se excluyen los alimentos, algunos servicios públicos (electricidad y agua), la vivienda, la construcción, la educación y los servicios financieros en la fila 1; se generaliza la tarifa, se realizan programas sociales "compensatorios" por 0,77% del PIB (o se devuelve) a los hogares más pobres, y se exceptúan el sector financiero, la construcción y la vivienda en la fila 2. Se consideran niveles de productividad en el recaudo de 100% y 34%, y tasas de 14%, 15% y 16%. El nivel de recaudo resulta de los incrementos en la tarifa y de la respuesta de los distintos sectores al mayor impuesto.

En el escenario más realista, con una productividad en el recaudo de 34%, se tendría que el mayor nivel de recaudo se obtiene en el escenario 1, con niveles que oscilan entre 2,77% y 3,57% para tarifas de 14% y 16% respectivamente. El escenario 2 le brinda un poco menos de dinero al fisco pues ya se han descontado los 0,77% puntos del PIB utilizados en los programas sociales o en la devolución.

El Cuadro 5 indica el impacto distributivo de los dos escenarios antes considerados, agrupando los hogares en ingreso bajo (deciles 1-3), medio (deciles 4-6) y alto (deciles 7-10). La variable que se reporta es el cambio porcentual en consumo para los diferentes hogares. El Gráfico 13 permite visualizar más fácilmente los resultados del cuadro, utilizando los resultados de las columnas (2) y (5), con tarifas de 15% y productividades de 100% y 34%.

Cuadro 4. Recaudo del IVA, (% del PIB)

Productividad en el recaudo (%)	100			34		
Tasa de IVA (%)	14	15	16	14	15	16
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
1 Se excluyen algunos productos con criterio distributivo	4,31	4,88	5,45	2,77	3,18	3,57
2 Generalizado, con compensación, exc.construcción y vivienda	5,88	6,69	7,50	2,26	2,76	3,25

Fuente: Barrera & Light (2002)

Metodología: las cifras del cuadro son netas, y ya se ha descontando el 0,77% del PIB que se destina a programas sociales

Se observa, en primer lugar, que los dos casos considerados en el gráfico son progresivos, para ambas productividades, con una caída porcentual en el consumo real mucho mayor para los grupos de ingresos altos. En segundo lugar, el máximo nivel de progresividad se obtiene en el escenario con compensación. Con un gasto de 0,77% del PIB y una productividad de 34% se beneficiaría en términos netos a los grupos de bajos ingresos (valores positivos en la segunda parte del gráfico).

Finalmente, interesa evaluar las diferentes políticas de recaudo de impuestos en términos beneficio – costo. Los nuevos impuestos elevan el recaudo para el gobierno, pero afectan negativamente el consumo real, al menos en el corto plazo. Por supuesto, las cifras deben tomarse con cautela, por cuanto podrían reflejar el impacto de los impuestos en el muy corto plazo cuando el Banco Central no adopta medidas compensatorias[31].

Cuadro 5. Impacto de cambios en IVA sobre la distribución del ingreso

Productividad en el recaudo (%)	100			34		
Tasa de IVA (%)	14	15	16	14	15	16
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
Se excluyen algunos productos con criterio distributivo						
Ingreso bajo	-2,89	-3,41	-3,93	-1,55	-1.90	-2,26
Ingreso medio	-3.30	-3,89	-4,48	-1,83	-2,24	-2,65
Ingreso alto	-4,82	-5,65	-6,47	-2,77	-3,35	-3,94
Generalizado, con compensación, exc.construcción y vivienda						
Ingreso bajo	-1,46	-2,23	-3.00	1,92	1,48	1,04
Ingreso medio	-5.90	-6,71	-7,51	-2,54	-3,04	-3,53
Ingreso alto	-6,92	-7,93	-8,94	-3,13	-3,8	-4,46

Fuente: Barrera & Light (2002)

Ingreso bajo: deciles 1-3; ingreso medio: deciles 4-6; ingreso alto: deciles 7-10; ver notas en el cuadro anterior

Metodología: las cifras del cuadro son netas, y ya se ha tomado en cuenta el efecto del 0.77% del PIB que se destina programas sociales. Se supone que estos programas se "devuelven" directamente a los hogares en los deciles 1 y 2.

31 Además, se está suponiendo en todos los casos que el gobierno guarda el dinero que recoge por impuestos. Escenarios quizá más realistas deberían considerar que una parte del recaudo va al pago de deuda externa y devalúa la tasa de cambio real, con un impacto positivo sobre el PIB.

Cuadro 6. Costo del Recaudo del IVA. Cambio en consumo real/cambio en recaudo

Productividad en el recaudo (%)	100			34		
Tasa de IVA (%)	14 (1)	15 (2)	16 (3)	14 (4)	15 (5)	16 (6)
Se excluyen algunos productos con criterio distributivo	0,920	-0,957	-0,987	-0,793	-0,848	-0,892
Generalizado, con compensación, exc.construcción y vivienda	-0,813	-0,859	-0,896	-0,346	-0,497	-0,603

Fuente: Barrera & Light (2002).

El Cuadro 6 muestra el impacto de cada alternativa en términos de cambios en el consumo real vs. cambios en el recaudo. Los incrementos en el recaudo castigan fuertemente el consumo con una relación cercana a -1 en algunos casos (cada peso de recaudo disminuye el consumo en más de un peso). El esquema de compensación es mucho menos costoso.

Cuadro 7. Sectores Excluidos del Pago del IVA en la Matriz de Contabilidad Social

	Crit.Distributivo	Devolución
Otros productos agrícolas	x	
Lácteos	x	
Granos	x	
Carne y Pescado procesados	x	
Alimentos manufacturados (otros)	x	
Aceite Vegetal para cocina	x	
Servicios Financieros	x	x
Educación pública	x	
Educación privada	x	
Servicios públicos de salud	x	
Servicios de salud privados	x	
Alquiler de vivienda	x	x
Trabajos de construcción y constructores. Edificaciones	x	x
Agua y alcantarillado	x	
Electricidad y Gas	x	

Fuente: Barrera y Light (2002)

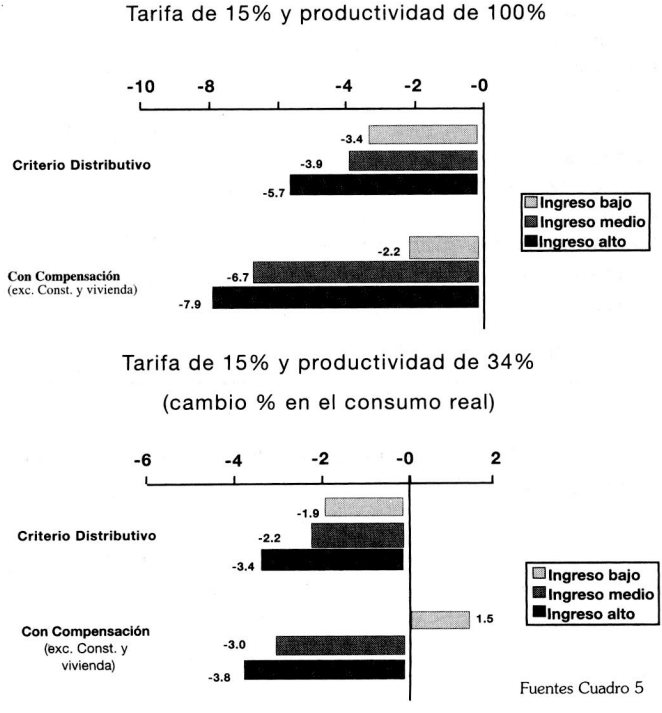
El Cuadrò 7 muestra el conjunto de sectores que se propone excluir del pago del IVA en los dos escenarios considerados. Los nombres corresponden a aquellos 57 sectores de la matriz de contabilidad social construida por Rutherford y Light (2001). Debe enfatizarse, por supuesto, que la definición específica de los rubros excluidos o incluidos requiere de una mayor desagregación de sectores. En este cálculo se trata, simplemente, de obtener rangos de magnitud sobre el impacto de escenarios alternativos.

Ante las enormes dificultades que existen para definir y calcular el valor agregado en el sector financiero, se propone continuar con el tratamiento actual que se le da al sector, en el cual el leasing y los intereses se excluyen del IVA. Según Schenk y Oldman (2001), p.335

"Los servicios de intermediación financiera son difíciles de gravar en el esquema del impuesto al valor agregado pues es complejo observar su valor. Los intermediarios financieros proveen un servicio al direccionar fondos desde personas con ciertas preferencias de riesgo y liquidez a otras con preferencias distintas. En el caso de los demás servicios -desde cortes de pelo hasta servicios de consultoría- el valor del servicio es igual al precio pagado por el consumidor...pero los cargos implícitos por los servicios de intermediación están frecuentemente incluidos en las tasas de interés".

Por la citada razón la mayoría de países eximen de IVA estos servicios implícitos. Algunos países como Canadá o Nueva Zelandia propusieron incluirlos cuando introdujeron las propuestas de creación del IVA, pero los dejaron fuera posteriormente. La Comunidad Económica Europea ha estado

Gráfico 13. Impacto distributivo del IVA (cambio % en el consumo real)



Fuentes Cuadro 5

tratando el tema sin llegar a ninguna decisión, y solo Israel tiene un impuesto al valor agregado sobre las utilidades y los salarios en los bancos.

La otra discusión importante se relaciona con la exclusión de los alquileres vivienda. Se utiliza ese nombre pues es el que aparece en la matriz de contabilidad social pero el tema es más complejo. ¿Se excluye también el alquiler de bodegas y de otros inmuebles más asociados a la inversión que al consumo? ¿Se aplica el IVA a la venta de vivienda y otros inmuebles? En el tiempo que se mantiene la propiedad, ésta es "consumida" pero a la vez se valoriza, por lo que se mezclan conceptos de consumo y de ahorro. Schenk y Oldman (2001), plantean los diferentes caminos seguidos por distintos países en el campo.

Para terminar, el Consejo Directivo acogió plenamente las sugerencias realizadas por Shome, et al. (1999) y por otros autores, en el sentido de eliminar el "IVA implícito" e introducir un crédito para el IVA sobre los bienes de capital. La justificación de esta segunda propuesta es clara, pues el IVA debe gravar el consumo y no la inversión.

2.3. Impuesto a la Renta de las Personas

Se evaluó también la eliminación del 30% de los salarios que hoy está excluido. El cuadro 8 muestra el impacto sobre el recaudo y la relación cambio en consumo/cambio en recaudo para los tres escenarios: 1) se elimina la exclusión del 30%; 2) adicionalmente, se disminuye el piso a 5 salarios mínimos; 3) se disminuye el piso a 4 salarios mínimos. Se obtienen 0,32, 0,45 y 0,51 puntos del PIB en recaudo, y la relación "costo-beneficio" resulta peor (más negativa) que para los cambios en IVA, con un valor de -1.083 en los tres casos.

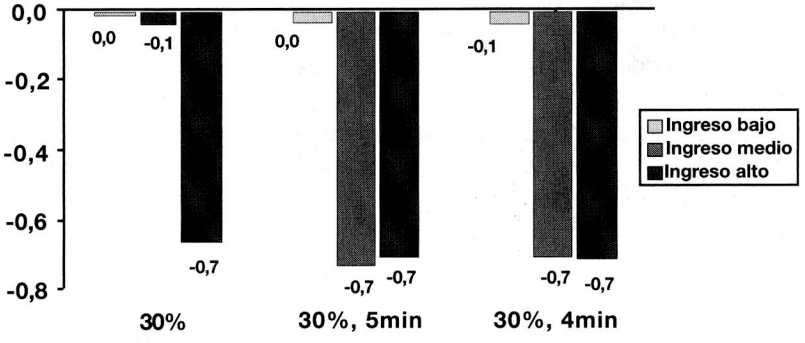
El Gráfico 14 permite observar que las tres propuestas son claramente progresivas, pero sus características difieren. La eliminación en la exención del 30% sobre los salarios prácticamente no afecta el consumo de los grupos de ingresos bajos y medios, mientras que las otras dos alternativas, con reducción del piso a 5 salarios mínimos o 4 salarios mínimos, castiga los grupos de ingreso medio y alto.

Cuadro 8. Renta de Personas, recaudo y Consumo/Recaudo (% del PIB)

	Recaudo (% del PIB)	Consomo/ Recaudo
Se elimina la exención del 30% sobre los salarios	0,32	-1,083
Se elimina la exención del 30% sobre los salarios y se reduce el piso a 5 salarios mínimos	0,45	-1,083
Se elimina la exención del 30% sobre los salarios y se reduce el piso a 4 salarios mínimos	0,51	-1,083

Fuente: Barrera & Light (2002)

Gráfico 14. Impacto distributivo de renta – personas (Cambio % en el consumo real)



Fuente: Barrera y Light(2002), tarifa de 15% y productividad de 100%

El Consejo Directivo no consideró adecuado reducir los pisos a 4 ó 5 salarios mínimos pues es poco lo que se gana en recaudo y mucho lo que se pierde en progresividad. Además, propone reemplazar el esquema regresivo actual de la exclusión del 30% sobre salarios, por uno claramente progresivo: se mantiene la deducción de 30% para más de seis salarios mínimos, con un tope que oscilaría entre $ 2 millones y $ 3 millones (indexado con la inflación anual)[32]. También propone el Consejo gravar las pensiones, como cualquier otro tipo de renta, al momento de recibirla el pensionado. Sin embargo, para mantener simetría con la propuesta anterior, se gravarían las pensiones que superan los seis salarios mínimos.

2.4. Impuesto a la renta de sociedades

El Consejo Directivo no descarta la utilidad de las propuestas de reducción gradual de los tratamientos preferenciales sugeridos por la Secretaría Técnica, pero, de nuevo, prefiere concentrar su atención en soluciones de más largo plazo. En primer lugar, debe hacerse totalmente transparente el costo anual de las preferencias. En segundo lugar, se acogen los principios del Capítulo II cuando se otorguen preferencias futuras. Finalmente, acoge el criterio de temporalidad en los beneficios, que llevaría al desmantelamiento gradual de las preferencias actuales.

---

32 La cifra de $ 3 millones es cercana al salario integral mínimo en la actualidad.

2.5. Tratamientos Preferenciales

Los Tratamientos especiales en Colombia

Avila, et al. (2001) cuantifican las exenciones y exclusiones del IVA en cerca de $ 8,95 billones en 2001, un 4,67% del PIB de ese año (3,28% cuando se incluyen sectores de "difícil inclusión"). Los autores también muestran que más de 60% de esas preferencias se encuentran concentradas en cinco subsectores: "alquiler de vivienda" (18,7% del total), "agricultura" (12,4%), "carne y pescado" (12,01%), "pecuarios y silvicultura" (9,40%), y "servicios de educación de mercado" (7,59%). Por las razones expuestas más adelante no es fácil estimar el monto de las verdaderas preferencias en renta. Los autores hablan de un rango, con $ 3,5 billones (1,82% del PIB) como la cifra más probable, y un tope de $ 7 billones (3,65% del PIB).

Las "preferencias" a la renta agrupan los *no contribuyentes* (Artículos 22 y 23 del Estatuto Tributario), *los contribuyentes en regímenes especiales* (Artículo 19) y los beneficios especiales para los *contribuyentes ordinarios*. Los beneficios se categorizan en: los *ingresos no constitutivos de renta ni ganancia ocasional*, las *deducciones*, las *rentas exentas*, y los *descuentos*.

Los *no contribuyentes* agrupan entidades de carácter oficial (departamentos, entidades indígenas, etc.), los sindicatos, las asociaciones de padres, las Juntas de Acción Comunal o las universidades, que simplemente no pagan impuestos. Los *contribuyentes en regímenes especiales* son básicamente entidades sin ánimo de lucro que pagan una tarifa especial de 20%, exentas una vez se reinvierten en la actividad para la que fueron creadas.

Finalmente, están los cuatro beneficios de los *contribuyentes ordinarios*. Algunos de los *ingresos no constitutivos de renta ni ganancia ocasional* no representan verdaderas preferencias, como en el caso del reparto de dividendos que no se quieren someter a doble tributación. Otros casos son más discutibles: la capitalización de acciones, las utilidades por la enajenación de acciones en la bolsa de valores (no es gravable si la venta no se hace por más de 10% del valor de la compañía), la enajenación de terneros, las empresas de transporte masivo, las recompensas por delación, la venta de inmuebles en desarrollo de procesos de reforma urbana; las pensiones y cesantías que en Colombia no pagan impuestos, ni cuando se aportan, ni cuando se reciben, los premios en concursos internacionales, y la utilidad en la venta de activos.

Como segundo beneficio están las *deducciones*: -Estas se pueden clasificar en dos. De un lado, los gastos necesarios para la generación de la renta, que no se incorporan directamente en el producto final[33]. De otro, están otros beneficios: donaciones a la corporación Gustavo Matamoros que favorecen los discapacitados militares; gastos en proyectos de ciencia y tecnología con aprobación de Conciencias mejoras en el medio ambiente con visto bueno del ministerio del Medio Ambiente donaciones a las universidades; donaciones a entidades que desarrollan la educación, la salud, la cultura, y la ciencia y la tecnología[34].

Como tercer beneficio están las *rentas exentas*. Las empresas ubicadas en la zona del río Páez (Ley Páez) y en el Eje Cafetero no pagan impuestos sobre utilidades durante 10 años; rentas exentas de carácter laboral, entre otros, el 30% de los ingresos laborales no son gravables; la pensión forzosa, y los aportes a los fondos pensionales, siempre y cuando entre los dos no sumen más del 30% de los ingresos, las utilidades de las empresas editoriales, las zonas francas, las empresas comunitarias, las licoreras y loterías, las empresas de servicios públicos, y los fondos ganaderos organizados como sociedades anónimas.

Los *descuentos*, el cuarto tipo de beneficio, afectan directamente el impuesto no pagado, e implican por ello un mayor beneficio fiscal. Descuentos por generación de empleo, por un ambiente sano, por reforestación, por el fomento de la educación, impuestos pagados en el exterior, donaciones, promoción del mercado de capitales local, el CERT a los exportadores, y las empresas colombianas que prestan transporte internacional.

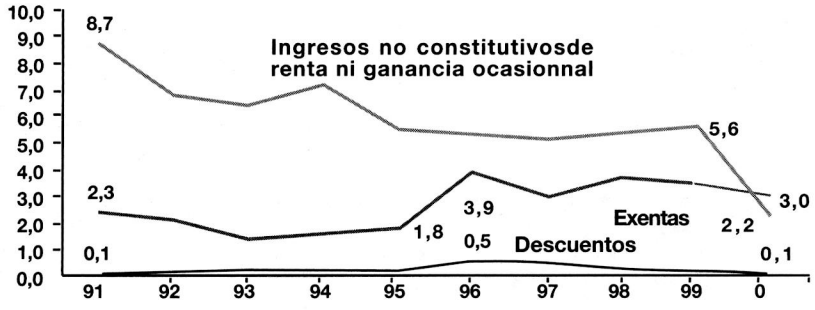
El Gráfico 15 muestra la importancia relativa de tres de los cuatro beneficios mencionados: los ingresos no constitutivos de renta ni ganancia ocasional, las rentas exentas y los descuentos. El peso de la primera categoría es mucho mayor que el de las rentas exentas, con un peso definitivamente menor para los descuentos. Se observa, además, una tendencia diferente para las distintas variables: mientras la primera de ellas cae en forma paulatina a lo largo de la década, las rentas exentas presentan la tendencia contraria: se mantuvieron relativamente constantes en 1991-95, saltan 2 puntos del PIB en 1995-96, y caen ligeramente en los años posteriores. De todas formas, el nivel de las rentas exentas es hoy 1,5 puntos del PIB por encima de los reportados en 1993. La importancia relativa de los descuentos es definitivamente menor.

---

33 Pagos de los salarios del personal administrativo; la depreciación del capital; los aportes parafiscales que hace el patrón.

34 En ocasiones el fisco sufraga el 35% de la donación, al permitir que ésta sea deducible del impuesto a la renta; en otras la legislación admite que las donaciones sean deducibles hasta por un 125% de su valor, con un costo de 43,8% para el fisco. Ver Avila, (2001) p.10.

Gráfico 15. Tres de los cuatro beneficios especiales para los contribuyentes en impuesto de renta (% PIB)



Fuente: DIAN

No obstante, tal como se mencionó antes, no todos los ingresos no constitutivos de renta representan verdaderos beneficios. El Cuadro 9 resume un ejercicio reciente de la DIAN, incluyendo los que esa oficina considera que sí lo son. Se considera el régimen especial y los cuatro beneficios que cobijan a los contribuyentes, para el período 2003-2005. Cuatro partidas son realmente importantes, y explican conjuntamente el 96% de los tratamientos preferenciales (última fila del Cuadro) en un año como 2004: "30% del valor total de los pagos laborales" (54,1% del total), "Ley Quimbaya" (23,2%), y "Ley Páez" (5,4%). Le siguen en orden de importancia, con un peso mucho menor, "Aportes para financiación transporte masivo" (2,6%), "empresas editoriales" (2,6%), el "exceso del salario básico del personal de las FFMM" (2,1%); 0,5% del total se destina a "los terneros nacidos y enajenados dentro del año".

Beneficios tributarios y minoraciones estructurales[35]

Para que una disposición pueda constituirse en un beneficio tributario, en principio, debe tener el propósito de ubicar a unos sujetos o a unas actividades destinatarias del beneficio, en una situación de privilegio, con fines esencialmente extrafiscales. Por el contrario, las minoraciones estructurales constituyen disminuciones o reducciones de la carga tributaria, que no tienen como propósito incentivar, estimular

35 Basado en el documento elaborado sobre el tema por P.Cahn-Speyer para la Misión del Ingreso.

Cuadro 9. Tratamientos Preferenciales en Renta, Recaudo potencial en 2003-2005 ($ millones)

Artículo	Descripción	2003	2004	2005
CONTRIBUYENTES EN REGIMEN ESPECIAL		0	13,480	13,627
Art. 19n1	Asociaciones	0	3,859	3,901
Art. 19n1	Corporaciones	0	1,486	1,502
Art. 19n1	Fundaciones	0	3,277	3,313
Art. 19n2	Otros	0	319	323
Art. 19n3	Fondos	0	3,859	3,901
Art. 19n4	Cooperativas	0	319	323
Art. 19-2	Cajas	0	359	363
INGRESOS NO CONSTITUTIVOS DE RENTA NI GANANCIA OCASIONAL		6,044	14,671	14,830
Art. 42	Recompensas	323	327	330
Art. 46	Los terrenos nacidos y enajenados dentro del año	2,333	2,358	2,384
Art. 53	Aportes para financiación transporte masivo	3,387	11,985	12,116
DEDUCCIONES		**1,781**	**1,800**	**1,820**
Art. 119	Intereses de préstamos para adquisición de vivienda	0	0	0
Art. 126-2	Donaciones a la Corporación General Gustavo Matamoros D'acosta	13	13	13
Art. 158	Inversión en desarrollo científico y tecnológico	1,768	1,788	1,807
RENTAS EXENTAS		**360,668**	**397,682**	**398,667**
Art. 206-7	Gastos de representación de altos funcionarios del estado	1,898	1,919	1,940
Art. 206-8	Exceso del salario básico del personal de las FFMM	9,223	9,324	9,425
Art. 206-10	30% del valor total de los pagos laborales	242,140	244,783	247,443
Art. 211-1	Loterías y licoreras	0	1,111	1,123
Art. 217	Fondos ganaderos organizados como S.A.	0	413	418
Art. 229	Empresas editoriales	3,350	11,854	11,983
	Ley Páez	6,861	24,277	24,541
	Ley Quimbaya	97,195	104,001	101,794
DESCUENTOS		**2,668**	**24,958**	**25,229**
Art. 249	Donaciones	0	10,669	10,785
Art. 250	Generación de empleo	0	4,848	4,900
Art. 256	Empresas Colombianas de transporte internacional	316	1,117	1,129
Art. 257	CERT	2,353	8,324	8,415
TOTAL		**371,161**	**452,591**	**454,172**

Fuente: DIAN

o promocionar, pues solamente pretenden hacer efectivos principios de tributación, tales como los de justicia, equidad, progresividad, y, en especial, capacidad contributiva.

Velard define las minoraciones como "aquellas que operando desde el interior del tributo, contribuyen a la exacta definición y cuantificación del presupuesto de hecho, de la base imponible, del tipo de gravamen o de la cuota tributaria. Pueden afectar a la riqueza o al sujeto gravado en base a consideraciones que obedecen fundamentalmente a la aptitud

para contribuir a sufragar los gastos públicos, o a la propia condición del sujeto...".

Piñeros (1998) señala como características esenciales para que se puedan otorgar beneficios tributarios las siguientes:

- Deben constituir en la mayoría de los casos gasto fiscal.
- Deben ser generalmente convertibles o sustituibles por medidas de gasto público directo.
- Deben tener un carácter puramente temporal dentro de la estructura de cada tributo.
- Deben estar instituidos principalmente para la protección o promoción de sujetos o actividades constitucionalmente tuteladas.

Con base en estas características, Piñeros presenta la siguiente definición de incentivos o beneficios tributarios:

Deben ser "disposiciones legales que operan en cualquiera de los elementos del tributo, para reducir o eliminar la carga tributaria en forma temporal, con el fin de promocionar o estimular determinados sujetos o actividades constitucionalmente protegidos y constituyen, por regla general, medidas de gasto fiscal".

Para ilustrar un poco el alcance de estas definiciones dentro del contexto de la legislación tributaria actual, se puede citar como ejemplo de minoraciones tributarias -que no beneficios fiscales-, los descuentos por impuestos pagados en el exterior, las exenciones de porcentaje fijo a las rentas de trabajo que persiguen una nivelación con base en hechos objetivos entre el tratamiento a las rentas de capital y las rentas de trabajo. También lo son las exenciones a las rentas de trabajo destinadas a sufragar gastos de entierro del trabajador, maternidad o las que constituyen indemnización por accidente de trabajo, o la desgravación de componente inflacionario de los rendimientos financieros.

Como normas que ostentan el carácter de beneficios tributarios se pueden citar como ejemplo, los descuentos o rentas exentas a las inversiones realizadas en la zona del Río Páez, las que confieren tratamientos tributarios especiales en zonas fronterizas, las que otorgan el carácter de ingreso no constitutivo de renta a las utilidades obtenidas en la venta de acciones a través de bolsas de valores, o las que establecen exenciones a las rentas originadas en la actividad editorial.

Criterios alternativos

Por razones no necesariamente económicas la mayoría de países otorgan beneficios especiales a sectores y actividades específicas. Así, por ejemplo, la Sixth Directive de la Unión Europea autoriza exenciones al servicio postal público; a ciertos gastos médicos; a la provisión de órganos humanos; leche; algunos servicios dentales y de bienestar; algunos servicios provistos por entidades públicas y organizaciones de caridad; ciertas actividades relacionadas con la educación y la religión; servicios deportivos suministrados por entidades sin ánimo de lucro; algunos servicios culturales provistos por entidades públicas o grupos culturales; transporte para los enfermos; y a la radio y televisión no comerciales. En la discusión sobre la creación de un impuesto al valor agregado en los Estados Unidos se ha propuesto exceptuar la vivienda y alquileres, la comida, los servicios médicos, la enseñanza escolar y el cuidado de los niños. (Schenk y Oldman (2001), pp.319, 525).

¿Cuáles serían los criterios a considerar en caso de optar por tratamientos preferenciales importantes en Colombia? En primer lugar, parece mucho más sano otorgar tratamientos preferenciales de manera horizontal, que a sectores específicos. En otras palabras, el país debería optar por incentivos a la ciencia y la tecnología o a la capacitación de trabajadores antes que subsidiar sectores individuales.

En segundo lugar, se proponen criterios adicionales que hagan más transparente el incentivo. Su monto debe quedar claramente establecido en la contabilidad nacional, deben fijarse topes sectoriales en términos de recaudo si de todas formas se decide apoyar sectores específicos, y deben existir criterios de evaluación ex-post que se consulten antes de renovar el subsidio.

3. Parafiscales

3.1. Diagnóstico

El artículo 338 de la Constitución de 1991 le otorgó rango constitucional a la parafiscalidad, un concepto definido con precisión en el Artículo 2 de la ley 225 de 1995 "[las contribuciones parafiscales] son los gravámenes establecidos con carácter obligatorio por la ley, que afectan a un determinado y único grupo social o económico y se utilizan para beneficio del propio sector. El manejo, administración y ejecución de estos recursos se hará exclusivamente en la forma dispuesta en la ley que los crea y se destinarán solo al objeto previsto en ella, lo mismo que los rendimientos y excedentes financieros que resulten al cierre del ejercicio contable".

Este tipo de ingresos estatales comparte con los impuestos la característica de obligatoriedad, así como el hecho de no resultar de una retribución por un servicio individual y directo prestado por el Estado. Sin embargo, a diferencia de los impuestos, las contribuciones parafiscales no hacen parte de las rentas que se incorporan al Tesoro Público. Además, se crean para financiar sectores específicos. Interesa analizar en esta sección el caso de la parafiscalidad en los impuestos a la nómina y su impacto[36].

No cabe duda que las cajas de compensación, el SENA y el ICBF han prestado un gran servicio al país durante su historia, pero queda mucho por hacer en cada una de esas entidades. Los gastos de administración (10%) de las Cajas son excesivos, y éstas compiten inequitativamente con el sector privado en varios frentes gracias al subsidio. En el ICBF el costo por usuario es $ 280 mil, y según Planeación Nacional se podría reducir a $ 230 mil, con un ahorro de cerca de 0,5 puntos de la nómina[37].

También existen graves problemas en el SENA. Hoy en día cerca del 90% de los alumnos SENA cuenta con bachillerato completo. Son personas que dificilmente se pueden atender con programas abiertos a otros estudiantes con formación primaria. Las empresas por su parte, no están tan interesadas como antes en largas carreras laborales ni en el sistema actual de aprendizaje, ante sus altos costos y restricciones. El costo por alumno/semestre atendido en el Sena es de aproximadamente $1'060.000, frente a $800.000 en las instituciones de capacitación laboral privadas de buena calidad. Si el Sena ajustara sus costos, sus necesidades de financiamiento estarían entre 1 y 1,2 de la nómina. El gran reto es consolidar un verdadero Sistema Nacional de Capacitación, que separe las funciones de financiación y Capitación, y congregue a toda la oferta (Sena, privadas, empresas y universidades)[38].

3.2. Propuesta

Colombia, en un contexto de alto desempleo es uno de los países que más paga impuestos a la nómina. El Consejo Directivo discutió ampliamente la idea de sustituir los aportes parafiscales por aportes generales del presupuesto, sin llegar a un acuerdo. Si bien la importancia

---

36 Aunque recientemente y de manera especial en el sector agropecuario es donde mayor generalización tiene este tipo de rentas, esta sección presenta exclusivamente la importancia de las contribuciones parafiscales sobre la nómina.

37 Basado en Departamento Nacional de Planeación (2002) y López (2002).

38 Departamento Nacional de Planeación (2002).

de diseñar esquemas alternativos de financiación, se encuentra que el nuevo esquema adoptado tendría que brindar seguridad y estabilidad en el ingreso anual de las entidades que utilizan los recursos parafiscales.

La sustitución de aportes parafiscales a la nómina por gastos del presupuesto general permitiría crear entre 20 mil y 232 mil nuevos empleos, dependiendo de la forma en que se financien los nuevos recursos (con déficit, con mayor IVA, o con mayor impuesto a la renta). Los efectos nocivos de los parafiscales sobre el empleo podrían minimizarse al afectar en mayor medida los trabajadores de altos salarios, por lo cual se propone un régimen diferenciado para las tasas de parafiscales entre trabajadores de altos salarios y trabajadores de salario mínimo.

Por supuesto, y con base en el diagnóstico presentado en la sección anterior, convendría adelantar reformas profundas en las cajas de compensación, en el ICBF y en el SENA para mejorar su eficiencia y focalizar sus actividades, algunas de las cuales se recogen en los documentos elaborados por la Secretaría Técnica.

4. Impuesto Financiero

4.1. Diagnóstico

Durante la segunda mitad de la década los impuestos a las transacciones financieras (ITF) se han difundido como instrumentos generadores de rentas fiscales, en particular en países en desarrollo. Se trata de un impuesto sumamente controversial. Los principales beneficios que se le atribuyen a los ITF se relacionan con su utilidad para reducir la volatilidad de los mercados financieros, y con su potencial para generar recaudos con amplia base gravable y tasas bajas[39]. Sus detractores consideran, en contraste, que el impuesto afecta negativamente la eficiencia de los mercados financieros, es costoso de implementar y fácil de evadir si no tiene una cobertura amplia. No se cuenta con un largo período de evaluación en los países descritos y los beneficios y costos dependerán del diseño específico del impuesto en términos de tasas, cobertura, y de la respuesta del sector privado tanto real como financiero.

A finales de 1998 el gobierno colombiano declaró el estado de Emergencia Económica y Social en el territorio nacional, con el objeto de

39 El potencial de los ITF como generadores de rentas llevó a las administraciones Bush y Clinton en Estados Unidos a incluir impuestos a las transacciones de títulos valores en sus propuestas de presupuesto.

tomar un conjunto de medidas urgentes para dar solución a la crisis del sector financiero. En el decreto 2331 de 1998 estableció un impuesto a las transacciones financieras (ITF), conocido en su momento como dos por mil, mediante el cual se obtendrían los recursos para financiar el paquete de medidas de emergencia. Lo que inicialmente se consideró como un instrumento temporal para generar ingresos tributarios con un objetivo específico, terminó por constituirse en un impuesto permanente. Colombia tiene hoy un impuesto financiero del 3 por 1.000, que genera cerca de 0,7 puntos del PIB en recaudo.

4.2. Propuestas

El Consejo acoge la propuesta de los asesores internacionales Richard Bird, James Poterba y Joel Slemrod en el sentido de eliminar gradualmente el impuesto, a medida que puedan incorporarse otros recursos fiscales. "El impuesto financiero es un buen ejemplo de una política que produce beneficios fiscales en el corto plazo, con costos de largo plazo en términos de crecimiento económico y sostenibilidad fiscal".

BIBLIOGRAFÍA

Aranguren, M., (2001), *Los Ingresos Tributarios en Colombia*, Contraloría General de la República.

Avila, J., H. A. Alemán y J. O. Rojas, (2001), "Exenciones y Exclusiones en IVA y el Impuesto sobre la Renta", *Cuadernos de Trabajo*, División de Estudios Fiscales, DIAN.

Barrera, F. y M. Light, (2002), "Modelling Colombian Tax Reforms", (*mimeo*), Fedesarrollo.

Clavijo, Sergio (2002), "Deuda Pública Cierta y Contingente: el caso de Colombia", *Borradores de economía* N°205, abril.

Departamento Nacional de Planeación, (2002), "Aspectos Sociales, Económicos y Fiscales de los Impuestos a la Nómina en Colombia", (*mimeo*).

López, H., (2002), "Contribuciones e Impuestos sobre la Nómina en Colombia"», (*mimeo*), Fedesarrollo.

Piñeros, M. (1998), "Incentivos tributarios" mimeo. XXII Jornadas Colombianas de Derecho Tributario. Cartagena.

Rutherford, T. F. y M. Light, (2001), "A General Equilibrium Model for Tax Policy Analysis in Colombia", Departamento Nacional de Planeación.

Schenk, A. y O. Oldman, (2001), *Value Added Tax. A Comparative Approach in Theory and Practice*, Transnational Publisher,Inc.

Shome, P., E. Haindl y O. Shenone, (1999), "Colombia: La Política Tributaria 1995-99 y los Pasos a Seguir. Ayuda Memoria", *Fondo Monetario Internacional*, Departamento de Finanzas Públicas.

Steiner, R. y C. Soto, (1999), "Tributación en Colombia", *Cuadernos de Fedesarrollo*, pp.

Estructura Jurídica y Administración Tributaria

1. Algunas recomendaciones generales

LA MISION del Ingreso Público recomienda una reforma estructural del sistema impositivo en Colombia, que consulte las tendencias mundiales de tributación dentro de un marco de justicia y eficiencia. Para dotar a la legislación tributaria de estabilidad, sin privarla de la agilidad con la cual debe responder a los fenómenos económicos, se recomienda diseñar y presentar a consideración del Congreso de la República una Ley Estatutaria que establezca los principios generales del derecho tributario, que esté conforme con la Constitución en lo concerniente a los deberes y derechos fundamentales de los contribuyentes, dentro de la relación jurídica tributaria con el Estado. En este sentido, el Consejo de la Misión respalda la labor del Instituto Colombiano de Derecho Tributario, ICDT, que prepara un proyecto específico sobre la materia.

La Ley Estatutaria contribuirá a que el cabildeo ante el Parlamento no conduzca a la expedición de normas antitécnicas o inequitativas. Así mismo, con el fin de dotar a la legislación tributaria de sostenibilidad como instrumento para obtener recursos impositivos, se recomienda la inclusión en la Ley Orgánica del Presupuesto de principios fiscales y técnicas de manejo legal de los ingresos tributarios. Es recomendable que el otorgamiento de beneficios fiscales sólo se efectúe a través de créditos o descuentos tributarios. Con esto se logra aproximar la base gravable a la base económica (utilidad comercial), obteniéndose así un sistema tributario más simple. Adicionalmente, facilita la medición del costo que representa el conjunto de beneficios fiscales en el Presupuesto Nacional.

En el proceso de estructuración de los regímenes tributarios deben tomarse en consideración circunstancias de hecho y de derecho que hoy afectan la tributación nacional y local. Una de ellas consiste en que los derechos de los contribuyentes son inciertos entre otros motivos por la existencia de interpretaciones diversas de las normas, que surgen de la Ley y de las autoridades. En efecto, la complejidad y la estructura 'abierta' de las leyes permite toda suerte de interpretaciones que son definidas muchas veces por la Corte Constitucional, el Consejo de Estado o la DIAN. También, por esta razón los contribuyentes intentan disminuir su carga tributaria amparados en alguna interpretación que

pueda encajar favorablemente a su caso. Por ello debería asegurarse una técnica legislativa sencilla y apropiada, que no permita equívocos en su redacción.

Debido a la "colcha de retazos" que se ha producido por la enorme cantidad de reformas tributarias desarticuladas, el sistema de impuestos ha perdido integridad, coherencia y la posibilidad de ser administrado. Además, ha generado inseguridad jurídica que ahuyenta la inversión extranjera y nacional, y ocasiona inseguridad en las decisiones económicas. Las reformas tributarias se han expedido sin adecuado estudio de su incidencia. Por tal razón, toda reforma sobre administración tributaria debe previamente estar amparada por estudios de factibilidad económica sobre su cumplimiento y efectividad.

En materia de evasión y elusión, se pueden hacer varias consideraciones generales. De una parte, las normas sobre administración tributaria no se han diseñado con base en políticas de incentivos. Al contribuyente no se le incentiva a cumplir sus obligaciones. La percepción que tenga sobre de la eficacia con la cual se hacen verificaciones cruzadas de información, la diligencia en la fiscalización y el rigor con el cual se aplican las sanciones, operan como un incentivo al cumplimiento.

De otra parte, la Ley colombiana es débil en muchos casos. Ignora, por ejemplo, el juego colectivo internacional con fines de elusión y evasión fiscal. En otros es innecesariamente rigurosa. Puede serlo en el tratamiento a la informalidad que si bien es ilegal, no es criminal. La Ley tributaria y la Administración han sido deficientes en estructurar un sistema que paulatinamente legalice la informalidad vinculándola al torrente de tributación directa, con justicia y equidad. En otras ocasiones, está particularmente equivocada. La administración tributaria en su gestión ha priorizado la forma sobre la sustancia. Se sancionan con mayor fuerza los errores de forma que la elusión y la evasión.

Por último, no sobra recordar que la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, DIAN, es la principal dependencia administrativa cuando se la mide en términos de generación de ingresos para el Estado. Administrar los impuestos es el mejor 'negocio' que posee Nación. Por esta razón, la DIAN debe contar con inversión de capital suficiente para desarrollar sus tareas -asignándola comparando costos y beneficios-, y debe manejarse con criterios empresariales, desterrando influencias políticas y problemas corrupción.

A continuación, se hacen algunas recomendaciones a tal fin en materia del impuesto de renta, IVA, regímenes sancionatorios, procedimiento y administración tributaria.

2. Renta

Las recomendaciones propuestas aquí combinan objetivos de simplificación, eliminación de errores técnicos y jurídicos en la Ley, y mejora en el nivel de eficiencia, equidad y consistencia interna del impuesto.

2.1. Realidad económica como base del tributo

Como principio general, la renta líquida que declara el contribuyente a la administración tributaria, debe aproximarse a la realidad económica, con el fin de que se refleje lo más exactamente posible su capacidad contributiva. Por ello, deben eliminarse las limitaciones arbitrarias a la deducción de costos y gastos que se aplican en la actualidad. Éstas se pretenden justificar en incapacidad de fiscalización, y generan distorsiones e injusticias.

Se deben definir y reglamentar con precisión cuáles los elementos constitutivos de las expensas necesarias para generar los ingresos de las firmas y los hogares, -tomando en cuenta factores como los de relación de causalidad con el ingreso, necesidad y proporcionalidad-, para restarle subjetividad al sistema actual y dotar a la administración de herramientas para evitar abusos. Además se recomienda establecer de una sanción específica que hoy no existe.

También conviene reiterar la necesidad de evaluar periódicamente la utilidad social de cualquier beneficio fiscal que se establezca. Se deben eliminar los beneficios y las minoraciones estructurales injustificadas, evaluando los casos en los cuales esto debe hacerse en forma gradual. Cabe advertir que algunos de los ingresos no constitutivos de renta no son beneficios tributarios ni minoraciones estructurales, porque no siempre implican generación de renta. Entre ellos se cuentan la prima en colocación de acciones, el daño emergente, y los gananciales, entre otros.

2.2. Renta presuntiva

El Consejo recomienda no incrementar la renta presuntiva sobre el patrimonio líquido. Sugiere para hacer más eficiente el esquema, extender nuevamente a cinco años la deducción del exceso de renta presuntiva sobre renta líquida ordinaria. También propone que luego de

dos años de haber entrado en estado de liquidación, las sociedades deben estar sujetas al régimen de renta presuntiva. Así mismo, sugiere que las sociedades extranjeras que posean bienes en el país sometidos a renta presuntiva presenten declaración de renta.

El tratamiento tributario a los asalariados declarantes, asalariados no declarantes, al salario integral y a los trabajadores y profesionales independientes debe ceñirse en forma estricta al principio de igualdad. Como complemento, se deben dictar normas para combatir el fenómeno de la imbricación de sociedades de manera que la tributación finalmente recaiga en las personas naturales.

Por último, deben establecerse intereses presuntivos para aceptar la mayoría de los pasivos a cargo de los contribuyentes. El interés presuntivo no debe ser deducible.

2.3. Pérdidas fiscales

Otro aspecto que puede revisarse en este tributo se encuentra en el manejo de las pérdidas fiscales. Se recomienda que en los casos de fusión de sociedades, las pérdidas fiscales de las empresas absorbidas no puedan ser compensables por la absorbente, cuando la actividad económica que originó la pérdida no sea desarrollada por la sociedad absorbente en los años en que se solicite la compensación. Adicionalmente, la pérdida que se compense no debe exceder la renta neta de la sociedad absorbente obtenida en la correspondiente actividad.

Se sugiere además, adoptar una legislación permanente que permita ampliar el período de fiscalización a cinco años, en los casos de que la declaración arroje pérdidas fiscales. Por último, para efectos de la renta que se genera por la recuperación de deducciones por pérdidas fiscales compensadas, modificadas por liquidación de revisión, debe establecerse sanción por inexactitud e intereses de mora a partir del año gravable en que se efectuó la compensación.

2.4. Operaciones internacionales y precios de transferencia

Uno de las fuentes de fuga para los ingresos por el impuesto de renta proviene de las operaciones con el exterior, en particular entre multinacionales, en operaciones hacia paraísos fiscales y en servicios prestados al exterior.

Cuando se opera en ámbitos internacionales, la administración de impuestos debe modificar sustancialmente su esquema de supervisión. Es un juego de 'ligas mayores' que implica para la DIAN un incremento

en la inversión y el desarrollo de acuerdos internacionales tendientes a mantener el control de las bases tributarias.

Hay medidas que tienen una particular urgencia. El Consejo de la Misión recomienda estructurar un sistema de precios de transferencia a fin de controlar, en el plano nacional e internacional, los precios fijados para las transacciones entre firmas de un mismo conglomerado o vinculadas por nexos accionarios. Una vez establecido este esquema, se deben suprimir todas las limitaciones a la deducción de costos y gastos que implican que el contribuyente no tribute en proporción a su capacidad contributiva. El régimen de precios de transferencia debe ir acompañado de sanciones que garanticen su efectividad.

Adicionalmente, se debe adoptar un esquema de retención en la fuente sobre pagos efectuados a paraísos fiscales previamente determinados, similar al que hoy opera en México. Lo anterior, con el fin de desestimular las transacciones cuya imposición se refugia en países de nula o baja tributación. Se sugiere establecer una presunción según la cual la base de aplicación de estas retenciones constituye renta, salvo plena prueba en contrario. Igualmente, es necesario diseñar un mecanismo para disuadir exportaciones por valores inferiores al valor comercial cuando el comprador o distribuidor resida en un paraíso fiscal. Contra lo que habitualmente se piensa, los paraísos tributarios para los capitales importados no son sólo territorios con legislaciones laxas, sino también legislaciones laxas en países considerados serios. Es imperioso estudiar con detenimiento y adoptar medidas técnicas y jurídicamente viables para enfrentar apropiadamente esta situación.

En otro frente, debe evaluarse la posibilidad de ampliar el ámbito territorial de los tributos, de manera que se graven operaciones y patrimonio, de personas naturales y jurídicas domiciliadas y residenciadas en Colombia, efectuadas en el exterior a través de sociedades extranjeras. Así mismo, debe establecerse legislación que regule la situación fiscal de las personas naturales colombianas no residentes en el país.

Extendiendo el argumento, el Ejecutivo debe celebrar tratados internacionales para evitar la doble imposición internacional, manteniendo en esencia el principio de la fuente como mecanismo para captar la tributación de los extranjeros que desarrollan actividad económica en el país.

Entre tanto, se debe revisar el régimen fiscal de los fondos de inversión del exterior, ya que hoy no son contribuyentes del impuesto de renta y sólo tributan a la tarifa del 7% sobre los rendimientos financieros.

Por último, deben suprimirse algunas ficciones sobre servicios

prestados desde el exterior que el artículo 24 del Estatuto Tributario finge como si fueran prestados dentro del país. Éstas ocasionan que las retenciones en la fuente a título de impuesto de renta y de remesas que se deben practicar al contratista extranjero necesariamente sean asumidas por el contratante nacional. Esta situación se origina porque la mayoría de las veces la legislación del país de domicilio del contratista no concede el crédito fiscal sobre los impuestos pagados en Colombia, porque acorde con tal legislación la renta es de fuente nacional. La eliminación de la ficción evitaría un enorme sobrecosto impositivo para los contratantes nacionales.

2.5. Entidades sin ánimo de lucro

Otro renglón que requiere atención inmediata es el de los regímenes especiales de las entidades sin ánimo de lucro. El Consejo recomienda eliminarlas por completo, para incluirlas en el régimen ordinario. Si el legislador desea aminorar la carga tributaria de algunas de las corporaciones y fundaciones sin ánimo de lucro puede conceder descuentos tributarios sobre las inversiones realizadas para desarrollar su objeto social principal y las inversiones para el mantenimiento del patrimonio. En todo caso, las entidades sin ánimo de lucro no deben estar sometidas al régimen de la renta presuntiva, en la parte porcentual que representen los ingresos diferentes de los obtenidos en actividades industriales y comerciales, dentro del total de ingresos con respecto al patrimonio líquido de la entidad. La razón para excluirlas del régimen de renta presuntiva, es que jurídicamente no se debe presumir rentabilidad sobre actividades que carecen de ánimo de lucro.

2.6. Retención en la fuente

La retención en la fuente es el instrumento de recaudo más importante de este impuesto. En su operación hay un buen número de temas que requieren revisión. Uno de los primeros en lista, es el de unificar las tarifas de retención en la fuente sobre los diferentes conceptos. También debe consultar el impuesto a cargo de los contribuyentes, eliminando en lo posible los saldos a favor sujetos a devolución, compensación o imputación.

Para vincular a más contribuyentes con capacidad contributiva al sistema, la retención en la fuente para asalariados debe practicarse sobre ingresos iguales o superiores a seis salarios mínimos mensuales. Sin embargo, hay muchos conceptos que se excluyen (depuran) de la base tales como los aportes voluntarios y obligatorios a los fondos de pensiones, los pagos por salud y educación, las rentas exentas, como lo

es el 30% de los ingresos laborales, entre otros. Todos esos conceptos, que deben sustraerse del porcentaje fijo y del ingreso mensual, conducen en la práctica a que asalariados con ingresos cercanos a los $3 millones no sean objeto de retención en la fuente. Por eso, debe bajarse el tope desde el cual comienza a operar la retención en la fuente, o fijar un tope mínimo para la misma, con independencia de si hay o no lugar a reducciones (depuraciones) a la renta.

En todo caso, debe asegurarse que los contribuyentes de más bajos ingresos tributen a una tarifa muy baja. El monto total de las exenciones de los asalariados y profesionales independientes en ningún caso podrá ser superior a un porcentaje del ingreso que debe ser definido.

2.7. Economía informal

Las firmas que operan desde la informalidad, tienen un tratamiento fiscal preferencial de facto, que surge tanto de la definición de pequeños contribuyentes, como de su escasa vinculación a la tributación directa, y de la ausencia de control efectivo a sus actividades. Para iniciar la tarea de rebajar los problemas que esto ocasiona, se sugiere que la DIAN conforme un registro de los contribuyentes que pertenezcan o se amparen en el denominado régimen informal o simplificado.

A partir de allí, se recomienda establecer un régimen especial para pequeños contribuyentes, simple, con un impuesto único y de tarifa baja, que permita su formalización y vincule sus ingresos al torrente de tributación. El sistema debe diseñarse partiendo de la estructura de costos, ingresos y patrimonio de los contribuyentes informales con base en elementos objetivos y debe cobijar solamente a personas con bajos ingresos.

Como se ha mencionado en ocasiones anteriores, nada de lo anterior debe hacer que se descuide la labor de promover la constitución de sociedades a través de incentivos legales, que induzcan la formalización a través de este vehículo jurídico. Esto se debe acompañar de una reducción en los "costos de formalización". A tal fin, deben eliminarse o racionalizarse los impuestos de registro y las tasas notariales y de Cámara de Comercio, entre otros.

Para vincular más contribuyentes como responsables del impuesto de renta, se sugiere exigir que declaren las personas naturales cuyas consignaciones en bancos sean iguales o superiores al tope de ingresos, o cuyos gastos superen una cuantía determinada. Para establecer dicha cuantía de gastos pueden tomarse en cuenta, por ejemplo, los pagos con tarjetas de crédito, las compras de tiquetes aéreos, las cuotas canceladas a un club social, entre otras erogaciones.

También se deberían incluir los ingresos por venta y compra de activos fijos y loterías dentro del cálculo de los topes para declarar. Así mismo, reducir el monto exento de ganancias ocasionales que está en $18.600.000. Debería rebajarse un tanto, asegurándose que los contribuyentes de menor ganancia ocasional gravable tributen a una tarifa progresiva muy baja.

2.8. Transferencia de bienes

Sin perjuicio de la imperiosa necesidad de establecer esquemas sobre precios de transferencia, conviene observar que el Estatuto Tributario establece que los activos deben venderse por el valor comercial. De igual manera, señala que el precio asignado por las partes difiere notoriamente del promedio vigente, cuando se aparta más de un 25% de los precios establecidos en el comercio. En otras palabras, la norma permite vender por el 75% del valor comercial, cuando debería estar más cerca del 100%. En este sentido, debe suprimirse del Estatuto el aparte que injustificadamente permite vender inmuebles por el 50% del valor comercial.

La misma razón cabe para suprimir del Estatuto el artículo que permite tener como valor de los bienes heredados el de la declaración de renta del causante correspondiente al período anterior al de su muerte. Normas como ésta, conducen a que los herederos no tributen sobre el valor real de los bienes heredados y, además, pospongan la liquidación de la sucesión para recibir los bienes por un valor inferior al comercial.

Finalmente, se debe establecer una legislación que prevenga abusos o elusiones alrededor de la suscripción de acciones con prima, así como la suscripción a valor nominal cuando ha debido hacerse con prima de colocación.

3. IVA

La reforma tributaria en Colombia debe aprovecharse para realizar una modificación de fondo al régimen de Impuesto al Valor Agregado, IVA. Se podría comenzar considerando que este tributo debería consagrar sólo dos tipos de categorías: bienes y servicios gravados y bienes y servicios exentos. La categoría de "excluidos", o "no causan", debiera eliminarse porque genera graves distorsiones de mercado. No obstante, algunas exclusiones no pueden suprimirse, en consideración a las circunstancias socioeconómicas actuales del país. También debería eliminarse el concepto de IVA implícito, porque los bienes y servicios que continúan excluidos no generan distorsiones de mercado.

La retención en la fuente a título de IVA que deben efectuar los contratantes nacionales sobre ciertos pagos por servicios al exterior, y que no implican una detracción efectiva sobre el monto del pago, constituye un costo injustificado para los productores de bienes excluidos y los prestadores de servicios no gravados, porque la deben asumir al no poderla descontar en la cuenta corriente del IVA. Esta situación es injusta y debe corregirse de inmediato, quizás eliminando la retención en la fuente de IVA sobre pagos al exterior.

Así mismo, la retención en la fuente del IVA a la tarifa del 75% supone un margen de rentabilidad en los negocios que está alrededor del 70%, y parece excesivo. Con esto, se les generan a los contribuyentes flujos de caja negativos, incrementándoles el costo de oportunidad de sus recursos. Además, los saldos a favor sometidos a procesos de devolución en TIDIS desgastan a la Administración. Los contribuyentes deben adicionalmente asumir la pérdida en la venta de los TIDIS en el mercado secundario. Aparte de lo anterior, se establece una desigualdad que perjudica a los contribuyentes ordinarios frente a los gran- des contribuyentes. Por todas estas razones, se recomienda fijar nuevamente la tarifa de retención del IVA en el 50%.

El IVA pagado en la adquisición e importación y de bienes de capital debe constituir descuento en la cuenta corriente del IVA. Quizás, en consideración a las actuales condiciones económicas del país, podría diseñarse un esquema de diferimiento en el tiempo del crédito en la cuenta corriente del IVA.

Se recomienda, por último, diseñar e implementar sistemas amistosos de control a las ventas, facturación y registro, que conduzcan a la formalización de sectores que están al margen de la tributación y que hoy se constituyen en zonas grises en donde desaparece el impuesto. La DIAN debe incrementar su esfuerzo para capturar a los omisos.

4. Sanciones administrativas y criminalización de infracciones tributarias

Por mandato constitucional, el régimen sancionatorio tributario en su concepción y aplicación debe seguir los principios y garantías del derecho penal, con algunas diferencias apenas de matiz. El proyecto de Ley Estatutaria que prepara el Instituto Colombiano de Derecho Tributario - ICDT, es importante para ilustrar este concepto.

Por eso, entre otras consideraciones, debe erradicarse la concepción equivocada que tradicionalmente han tenido los funcionarios de la administración tributaria según la cual el derecho sancionatorio tributario

se reduce a un mecanismo de recaudo de ingresos para el Estado, o para rebajar el déficit fiscal. Tampoco debe surgir para suplantar o disimular las fallas de gestión en la administración en la verificación del cumplimiento de las obligaciones fiscales. Las sanciones sólo deben establecerse legalmente y aplicarse considerando su función disuasiva y represiva.

Colombia es quizás uno de los países del mundo que consagra constitucional y legalmente la mayor cantidad de garantías a los derechos de los individuos. Indudablemente como contrapeso a un garantismo tan avanzado, se requiere la estructuración de un derecho sancionatorio tributario (administrativo) eficiente en su aplicación y eficaz en el respeto de todos los derechos de los contribuyentes.

La decisión de criminalizar algunas conductas tributarias es de gran envergadura, por lo que se hace necesario reflexionar sobre varios aspectos. Cuando se opta por criminalizar las infracciones tributarias, la experiencia internacional demuestra que debe guardarse una armonía lógica y realista entre los medios que se pretende emplear (e.g: voluntad política, capacidad carcelaria, justicia y eficiencia en el esquema global adoptado, procedimiento eficaz, financiación apropiada, consagración y aplicación eficiente de sanciones penales para los funcionarios de la Administración y para reprimir la corrupción en el gasto público) y los fines perseguidos, porque de lo contrario puede derivarse un altísimo costo para el Estado, susceptible de concluir en el relajamiento en la aplicación de las sanciones.

Únicamente es viable criminalizar las infracciones tributarias en cuanto exista un sistema tributario justo, en el que la distribución de la carga tributaria responda a los principios de igualdad y capacidad contributiva.

Si se adopta la criminalización tributaria, debe respetarse siempre el principio de "última ratio" del derecho penal. Es decir, que debe estar demostrado que la aplicación de un derecho sancionatorio administrativo correctamente estructurado y administrado, no ha sido suficiente.

Antes de criminalizar estas faltas, se debe considerar además que en un período de recesión se vuelve muy pesada la carga tributaria y, por consiguiente, se incentiva el fraude fiscal, o que la exagerada presión tributaria global y la ineficiencia o la corrupción en la destinación del gasto público constituyen un detonante social que induce al fraude fiscal. Adolecería de legitimidad la adopción de injustos penales tributarios sin que se consideren previamente cada una de las condiciones concretas pertinentes al tema que afectan al país en la época en la que se dictan

las medidas (inseguridad que inhibe la exhibición de patrimonios, grado de presión tributaria y grado de desarrollo económico, manejo del gasto público e impunidad).

Debe evitarse la elevación de infracciones administrativas a delito en todos aquellos casos en que se atiende a criterios meramente cuantitativos o formales y no a los cualitativos, de manera que no se incurra en el riesgo que las autoridades fiscales efectúen denuncias penales con la sola aspiración de recaudar la deuda tributaria, olvidándose que éstas sólo deben ser procedentes a fin de lograr la penalización de una conducta disvaliosa penal.

En la estructuración del derecho penal tributario debe estudiarse la inseparable relación del análisis del injusto tributario con el injusto penal y del hecho imponible y el hecho punible.

Por último, la sanción penal al ilícito fiscal debe llevar aparejada sanciones de similar índole y dureza a los funcionarios de la administración, lo mismo que regular el uso de la discreción cuando la administración imponga sanciones.

4.1. Elusión y evasión

Resulta fundamental distinguir clara e inequívocamente en la Ley las diferencias existentes entre los conceptos de evasión, elusión y planificación fiscal y determinar con exactitud cuáles de estas modalidades de conductas se pretende sancionar.

Sería estrictamente necesario en esta materia definir si se opta por cláusulas antielusión de naturaleza particular o general. Las particulares reprimen la elusión en los casos estrictamente regulados, permitiéndose en los no regulados. Las cláusulas generales facultan a la administración para determinar, en cualquier caso, el fenómeno de la elusión tributaria.

La ventaja de las cláusulas particulares suele estar en que permiten fijar la carga de la prueba en cabeza del contribuyente a través del establecimiento de presunciones legales, al paso que en las cláusulas generales la carga de la prueba debe residir en la administración, función que le resulta muy difícil.

En esta materia también se discute si es válido el método de interpretación económica del derecho tributario para demostrar la ocurrencia del fenómeno de la elusión fiscal. El derecho tributario liberal no admite este método de interpretación. Sostiene que las normas tributarias se deben interpretar jurídicamente igual que las demás leyes. Las cláusulas generales implican de una u otra forma la adopción del método de interpretación económica y que el contribuyente en sus

decisiones debe previamente desentrañar la finalidad económica del tributo.

Las normas antielusión no necesariamente se diseñan con fines sancionatorios. Su finalidad principal, además de prevenir el fenómeno, es la de permitirle a la administración desconocer los efectos contractuales cuando se compruebe que el contribuyente optó por un tipo determinado de contrato con el fin prevalente de disminuir o eliminar su carga tributaria.

El fenómeno de la elusión de impuestos difiere de la evasión de impuestos, que en muchos países es sancionada penalmente como delito, principalmente en dos aspectos: a través de la elusión se evita que nazca la obligación tributaria, mientras que en la evasión se esconde la obligación tributaria; la elusión se realiza sin ocultamiento a la vista de la administración tributaria, al paso que la evasión persigue proporcionar falsa información a las autoridades fiscales. La Administración y el juez administrativo no deben intervenir en el proceso penal.

4.2. El juicio tributario

Es de singular importancia el estudio de la enorme problemática que surge de la armonización que debe existir entre el juicio tributario y el juicio penal. Mientras no se dilucide el asunto acerca de la procedencia y cuantificación de la deuda tributaria mal puede tramitarse un proceso penal. Esto hace que el proceso penal deba someterse a una prejudicialidad. Es decir, mientras la justicia administrativa no emita decisión definitiva acerca de la deuda tributaria, el proceso penal no debe seguir su curso.

El Consejo recalca la imperiosa necesidad de implementar procedimientos rápidos y eficientes. Esto adquiere aún una mayor validez ante las dificultades que surgen de la necesaria existencia de dos procesos diferentes: el penal sometido a una prejudicialidad hasta tanto no se resuelva el tributario.

Si se implementa el derecho penal tributario de manera que no se asegure una armonía lógica y realista entre los medios que se pretenden emplear (e.g: voluntad política, capacidad carcelaria, justicia y eficiencia en el esquema global adoptado, procedimiento eficaz, financiación apropiada, consagración y aplicación eficiente de sanciones penales para los funcionarios de la Administración y para reprimir la corrupción en el gasto público, etc.) y los fines perseguidos, se corre el riesgo del fracaso, derivándose de ello un altísimo costo para el Estado y para la sociedad.

5. Procedimiento

En materia de procedimiento, se puede avanzar en diversos frentes.

5.1. Solución de conflictos

Para los procesos de determinación de tributos y de imposición de sanciones tributarias, el procedimiento tributario y su régimen probatorio también deben reexaminarse, consultando varias posibilidades tales como las de prever medios alternativos de solución de conflictos, como la conciliación y el arbitraje. También se recomienda adoptar procesos abreviados, preferiblemente orales, y utilizar nuevas tecnologías, como las distintas modalidades de vídeo y audio, que eficientemente utilizadas permiten asegurar transparencia en la administración de justicia.

5.2. Evasión

Con el propósito de dotar a la administración tributaria de tiempo y herramientas para reprimir la evasión fiscal, a la vez que se procura un efecto disuasivo dirigido a los evasores de impuestos, se propone que en aquellos casos en que se presente el fenómeno de evasión debidamente comprobado se reabra el término de fiscalización hasta cinco años gravables atrás, contados a partir del período fiscal en que se detectan los hechos constitutivos de evasión.

Para el efecto, resulta fundamental establecer legalmente una definición sobre lo que constituye evasión fiscal, de manera que se pueda diferenciar inequívocamente de otros fenómenos como la planificación y la elusión de impuestos.

Acorde con la doctrina mayoritaria, la definición legal de evasión fiscal debe circunscribirse dentro del ámbito de dos circunstancias: las declaraciones falsas o engañosas, y la ocultación engañosa. Además deben concurrir otros dos elementos: el elemento intencional (dolo), y el elemento material (evasión del tributo).

Con la propuesta de la reapertura del término de fiscalización, el país iría adquiriendo con el correr del tiempo una cultura jurídica tributaria sobre el concepto de evasión fiscal, que contribuiría a crear un clima más apropiado para establecer la criminalización tributaria.

5.3. Facturación

La facturación como funciona en la actualidad, no constituye un verdadero instrumento de control. Por lo tanto, se recomienda estudiar las medidas que otros países han adoptado al respecto. Puede pensarse en la venta de facturas ya hechas para ciertas actividades como la

del transporte; también se puede estudiar la posibilidad de imponer sanciones penales a quienes produzcan o vendan programas de software que permitan la doble facturación y en la discriminación del comprador en la factura en todos los casos, para así evitar el mercado negro de facturas. Hoy esta discriminación existe sólo si el comprador es responsable.

También se deben revisar los documentos equivalentes a la factura y eliminar los que no tengan una clara justificación.

5.4. Contabilidad

La DIAN debería establecer un control técnico de los aplicativos contables que soportan los libros que sirven de base para la elaboración de las declaraciones tributarias. Incluso se podría determinar la viabilidad de establecer responsabilidad solidaria de los productores de software y de los contribuyentes cuando se encuentre que los programas manejan doble contabilidad.

Como norma general de procedimiento, las reglas de contabilidad que emiten las superintendencias deben estar previamente acordadas con la DIAN.

5.5. Recaudo bancario

Para el manejo de los recaudos a través del sistema financiero se recomienda, entre otras cosas, eliminar tan pronto como sea posible las declaraciones en papel y explorar la posibilidad de generalizar con ellos el uso de archivos y pagos electrónicos

Para inducir mayor eficiencia en las entidades financieras, se podría considerar el cambio de las bases de cálculo para remunerar a los bancos y pagar conforme a tales bases y no por reciprocidad. Se podría además promover el uso del sistema bancario para la identificación de contribuyentes (domiciliación).

5.6. Información

La información abundante, precisa y oportuna es una de las claves para la administración tributaria eficiente. En esta materia se puede mejorar en varios frentes. El Consejo de la Misión recomienda unos de ellos.

Respecto de la información de terceros se sugiere incluir la información sobre retención como parte del este paquete de información y ampliar la información exógena cuando se trata de pérdidas, en especial aquellas que afectan más de un período.

Como plan de mediano plazo que puede iniciarse de inmediato, se debe permitir que más gente remita declaraciones electrónicas. Se le podría conceder un pequeño descuento a quienes que declaren de forma electrónica. En todo caso, sin importar el medio en que se entreguen los datos, se deberían modificar los formularios de las declaraciones tributarias de manera que se puedan discriminar las tarifas diferenciales entre contribuyentes o entre productos, según el caso.

También se debería reestablecer la verificación cruzada de información, en vista de la creciente capacidad de procesar cantidades masivas de datos en computador. En la misma línea, se debería conectar la administración tributaria a otras fuentes de datos privadas y públicas, nacionales o internacionales para, por ejemplo, hacer cruces con otras entidades de control que posean información, como las oficinas de catastro, Tránsito, la Bolsa de Valores y las entidades que manejan tarjetas de crédito, entre otras. Las sociedades administradoras de Fondos de Pensiones deberían estar obligadas a informar los retiros de aportes efectuados antes de que transcurran cinco años.

Por último, la DIAN debería establecer una base de datos con costos promedios sectoriales y los parámetros que determinan sus fluctuaciones, para inferir los resultados de tributación empresarial.

5.7. Mercados financieros

Los rendimientos financieros carecen de control, omisión que puede suplirse, por ejemplo, con el establecimiento de obligación en cabeza de los comisionistas de bolsa, las mesas de dinero y los bancos, de informar sobre los sistemas donde registran las compras, las ventas y los beneficiarios.

Como mecanismo de control, debería exigirse el comprobante de la retención en la fuente para inscribir en el libro de accionistas la venta de acciones entre personas naturales. También debería revisarse el concepto según el cual la venta de acciones que son activo fijo no está sujeta a retención.

5.8. Cobranzas

En materia de cobranzas se recomienda establecer una distinción entre los atrasos que originan el IVA y las retenciones del IVA y de renta, y el impuesto de la renta. Los primeros dos deberían recuperarse inmediatamente porque el recaudador privado simplemente es un agente de Estado. No debería otorgarse una postergación para el recaudo en estos casos.

Se deben eliminar los incentivos medidos sobre base de fiscalización atada a mayor recaudo potencial. En su lugar, podrían diseñarse otros incentivos, por ejemplo, basados en número de contribuyentes fiscalizados o número de auditorías internas realizadas.

En último término, se deben revisar las facultades y normas existentes para declarar la insolvencia, a fin de estructurar un régimen que en forma efectiva combata esta práctica que impide hacer cobros efectivos. De igual forma, en el mediano plazo, se debe estructurar una estrategia para controlar la traslación de pérdidas.

6. Administración Tributaria

La estructura de operación de la DIAN no es eficiente. La falta de autonomía real ha conducido a un desarreglo funcional y financiero permanente. Las leyes que definen el diseño organizacional, la asignación de recursos presupuestales, el manejo de recursos humanos, físicos y tecnológicos se han desarrollado sin armonía entre ellas y sin un esfuerzo deliberado para que el resultado sea una implementación consistente e integrada del mandato legal tributario.

La ley presupuestal se administra ignorando que cualquier alteración de las asignaciones y de su ritmo de ejecución implica necesariamente pérdidas de ingresos fiscales, por ser la DIAN siempre la encomendada a mejorar la recaudación que proponen los contribuyentes en sus declaraciones. La política laboral de la DIAN no es congruente con el mercado en términos de salarios, ni genera los incentivos necesarios de estabilidad, preparación y entrega al trabajo por parte de los funcionarios.

La cantidad de funciones, procesos y puntos de atención de la DIAN quizás no caben en la cabeza de una sola persona. La Administración no se ha apoyado estratégicamente en el sector privado para fomentar la recaudación electrónica, o la fiscalización o cualquier otra función administrativa.

Por todo lo anterior, el Consejo plantea las siguientes recomendaciones:

6.1. Autonomía y limitación de funciones

La función de la DIAN debe estar especializada en el recaudo y administración de tributos. Por ello se debe crear una oficina de política tributaria en el Ministerio de Hacienda para sustituir la función que hace la DIAN en materia de política de impuestos. La nueva dependencia asumiría las labores de apoyo en el diseño de las reformas tributarias y en su trámite por el Congreso.

Además, se debería retirar de la DIAN la unidad de recursos tributarios, que se transferiría a un tribunal administrativo especializado en impuestos.

La gerencia de la DIAN debe tener una visión a largo plazo, como factor de sostenibilidad del sistema tributario y establecer planes estratégicos, sin que se abandonen por medidas de corte recaudatorio inmediato. Debe generar indicadores para medir la mejora en el comportamiento y cumplimiento de los contribuyentes, como parámetro para evaluar la gestión de la DIAN.

También definir niveles de intolerancia a la evasión y a la mora que sean consistentes con los recursos y tecnologías disponibles. El control a la evasión debe dirigirse a investigaciones de fondo, realizadas por funcionarios especializados en sectores complejos, en el manejo de transacciones de grupos económicos y de movimientos financieros con el exterior y en el sector informal.

6.2. Contadores, revisores y asesores

Para facilitar el control de la DIAN, se debe reestructurar la función del contador público y el revisor fiscal, para evitar una misma entidad o personas simultáneamente lleve la contabilidad y se dé fe pública sobre la misma. De igual modo, debe promover la conformación de leyes en materia de responsabilidad de los asesores y administradores de las sociedades ante el fisco.

Por otra parte, debería estar en capacidad de registrar los programas de cómputo contables y establecer estándares para su utilización en la contabilidad, fuente de declaraciones tributarias.

Por último en esta materia, la DIAN debe fijar un régimen de inhabilidades estricto que impida legalmente a los funcionarios ejercer actividades de asesoría tributaria y contabilidad privadas.

6.3. Participación del sector privado

Se deben estudiar las áreas en las cuales el apoyo técnico del sector privado mejore la eficiencia recaudatoria de la DIAN. Para el efecto, se puede considerar el establecimiento de instancias en que parte de las auditorías puedan basarse en peritazgos especializados o que puedan contar con la presencia de auditores del sector privado específicamente contratados.

Se podría considerar el manejo externo de las cobranzas que la DIAN no pueda ejecutar eficientemente de manera directa, estudiando las experiencias anteriores que fracasaron, pues el fracaso pudo haberse

causado por diseños en los contratos y otros factores y no por el apoyo privado en sí mismo.

También se podría contratar con particulares el cruce de información local o del exterior, dado los riesgos de seguridad que pueden implicar para los contribuyentes el acumular en un solo archivo tanta información sobre su nombre.

6.4. Depuración de cartera

Para aclarar los problemas de cartera incobrable o mal registrada, se debe hacer un esfuerzo especial por actualizar y depurar inmediatamente los valores de las cuentas por cobrar de la DIAN. Pero no es lo único que se puede hacer en este frente. Se deben considerar aspectos como el de ajustar el diseño de formularios e información exógena a las características de los contribuyentes y su uso eficiente en fiscalización.

Establecer y hacer conocer a cada contribuyente declaraciones proforma basadas en información exógena (declaraciones sombra) estimadas por la administración como base mínima de tributación del contribuyente independientemente considerado.

Se puede conformar la información exógena siguiendo cadenas de producción, distribución y comercialización que permita reproducir transacciones e impuestos involucrados. También se puede estructurar tomando los grupos económicos y vinculados.

6.5. Recursos humanos

Se debe atender con interés especial la administración de recursos humanos en la DIAN. Entre otras cosas, se deberían nivelar los salarios de forma que se incluyan las primas actuales como un concepto integral, especializar los auditores por sectores, involucrar conocimiento mediante la participación del sector privado en labores de fiscalización de reconocida complejidad.

También se deben mantener las metas de gestión como forma de seguimiento de las actividades. Las de recaudo se pueden ligar a los programas del Confis, sin incluir en ellas las sanciones y debería haber metas de mediano plazo para la reducción de la evasión.

7. Parafiscales

Se recomienda racionalizar las contribuciones parafiscales tales como las de productos agropecuarios, los derechos notariales, los de inscripción en los registros públicos, las tasas a favor de las superintendencias, las tasas ambientales, los gravámenes sobre energía eléctrica, pues no se puede abusar de esta forma de tributación.

Descentralización

1. Introducción

Algunos resultados preliminares de 2001 muestran una mejoría en los balances fiscales de departamentos y municipios, producto de políticas de ajuste. Durante los noventa, los municipios registraron un incremento de sus recaudos y un alto ritmo de crecimiento de las transferencias con lo cual pudieron cubrir incrementos aún mayores de gastos. En los departamentos, el mayor gasto de los noventa se financió principalmente con las transferencias y los ingresos de carácter no tributario como las regalías, pues los ingresos tributarios tuvieron una tendencia decreciente.

Es conveniente profundizar la autonomía local con base en un mayor esfuerzo tributario local y algunos indicadores muestran la posibilidad de hacerlo estableciendo una estructura adecuada de incentivos, especialmente en los municipios.

Los departamentos también tienen espacio para mejorar los recaudos de los impuestos que les han sido asignados. No obstante, antes de diseñar la manera para obtener recursos adicionales, es conveniente definir más claramente las funciones de los departamentos, para determinar sus necesidades de dinero y establecer si requieren nuevos tributos para financiarlas[40].

El Consejo Directivo abordó la discusión del Proyecto de Estatuto de Ingreso Territorial preparado por el ministerio de Hacienda para modificar el régimen de impuestos locales y dotarlo de un régimen propio de procedimiento y de sanciones. Se respaldó esta iniciativa pero se sugirieron algunos ajustes.

2. Diagnóstico

2.1. Evolución de la situación fiscal de departamentos y municipios

Durante los noventa, el incremento de las transferencias en más de 3 puntos del PIB, en cumplimiento del mandato constitucional de 1991, favoreció una mayor expansión del gasto en municipios y departamentos y un aumento del endeudamiento de los gobiernos locales. Los balances

40 En esta discusión es relevante el debate sobre ordenamiento territorial del país (región o departamento) con una adecuada definición de funciones. Es la clave para abordar el reordenamiento tributario.

fiscales de estas entidades se deterioraron, su ahorro corriente se hizo negativo y el saldo de la deuda creció de 1% del PIB en 1990 a 3,5% del PIB en 1999.

Los gastos de los municipios se incrementaron entre 1992 y el año 2000 de manera más acelerada que los ingresos tributarios y aún que las transferencias. El gasto de los municipios creció a tasas reales promedio del 12% anual, mientras los ingresos tributarios y las transferencias lo hicieron al 11% promedio real anual (Nuñez, 2002) (Anexo 1).

En los departamentos la situación fue más crítica pues en el mismo período, los gastos aumentaron al 13% real anual promedio mientras los ingresos tributarios crecían al 2% real anual promedio. Las altas tasas de crecimiento de las transferencias, superiores al 30% promedio real anual, financiaron el mayor incremento del gasto de los departamentos. Este comportamiento refleja un mayor gasto realizado localmente, pero con una menor participación de los ingresos locales en su financiación (Anexo 2).

2.2. El ajuste a finales de los noventa y sus resultados

El gobierno central adelantó un programa de ajuste en las entidades territoriales a través de varias medidas. Entre las iniciativas legales de aprobación reciente están la Ley 549 de 1998, que creó el Fondo de Pasivos Territoriales; la Ley 617 de 2000, de racionalización del gasto público y la Ley 643 de 2001, de juegos de suerte y azar. También se destaca el Acto Legislativo No. 1 de 2001, que modificó el sistema de transferencias[41] y lo reemplazó por un sistema general de participaciones[42], que tiene crecimientos definidos por ocho años desde 2002 y luego el incremento promedio de los últimos cuatro años de los ingresos corrientes de la Nación. Por último está la Ley 715 que reformó la Ley 60 de 1993, de acuerdo con el nuevo sistema general

41 Las transferencias del sistema anterior eran: el situado fiscal, la participación municipal en los ingresos corrientes de la Nación, y la creada a mediados de los noventa, por insuficiencia de recursos para financiar las nóminas de docentes, denominada Fondo Educativo de Compensación.

42 El nuevo Sistema General de Participaciones, i) agrupó el monto de los recursos del Situado Fiscal, SF; la Participación Municipal en los Ingresos Corrientes de la Nación, PICN; el Fondo Educativo de Compensación, FEC; y otros recursos usados localmente para el pago de maestros fundamentalmente en departamentos y municipios; ii) Desligó temporalmente las transferencias de los ingresos corrientes recaudados por la Nación; iii) Aseguró un crecimiento real del 2% entre 2001 y 2004 y de 2,5% entre 2005 y 2008 a las transferencias constitucionales (SF, PICN), adicionadas del FEC. iv) A partir de 2009 el SGP, crecerá a la tasa promedio de los ingresos corrientes de la Nación de los últimos 4 años.

de participaciones. Adicionalmente, el gobierno preparó un proyecto de Estatuto de Ingresos Territoriales, que fue retirado del Congreso y su análisis fue confiado a la Misión del Ingreso Público.

Por otra parte, hoy se discute el Proyecto de Ley de Responsabilidad Fiscal, que puede contribuir de manera eficaz al ordenamiento tributario del país.

Con resultados preliminares a 2001, se observa una reversión en la tendencia creciente del déficit y la recuperación del ahorro corriente en departamentos y municipios, como resultado del ajuste. La aplicación de estas medidas, pero particularmente de la Ley 617, produciría una disminución en los gastos de funcionamiento por sumas que representan 0,28% del PIB en 2001 y llegarían a representar 0,41% del PIB en 2004, de acuerdo con recientes estimativos de la Dirección de Apoyo Fiscal del ministerio de Hacienda.

La mejora registrada en los resultados fiscales preliminares de 2001 obedece también a la disminución de los saldos de la deuda territorial con los recursos del Fondo de Ahorro y Estabilización Petrolera, FAEP, en cumplimiento de lo aprobado por la Ley 633 de 2000.

La evolución de los recaudos, en particular del ingreso por impuesto predial, muestra que los municipios han hecho un esfuerzo tributario aún en las localidades pequeñas, pero este no ha sido suficiente.

Varias misiones de expertos en el país han alertado sobre los riesgos que genera el esquema de relaciones fiscales intergubernamentales para lograr un gasto más eficiente. ¿Cómo lograr que se gasten mejor los recursos?, ¿Cómo evitar que toda expansión en coberturas de servicios sociales básicos sea responsabilidad de la Nación?, ¿Cómo premiar los esfuerzos de gobiernos locales con capacidad fiscal?, ¿Cómo financiar el funcionamiento de municipios sin base tributaria? La respuesta a las preguntas anteriores exigirá esfuerzos no sólo de las entidades territoriales, sino también del gobierno nacional.

2.3. Evolución de la tributación local

En los últimos dos años, municipios y departamentos realizaron programas de saneamiento fiscal. Los municipios mostraron adicionalmente un esfuerzo tributario sostenido durante las dos últimas décadas; y los departamentos, aunque presentaron una tendencia negativa en sus ingresos tributarios, acentuada por la crisis, registraron incrementos en sus ingresos no tributarios –particularmente por estampillas-.

Principales impuestos municipales

Impuesto Predial. La evolución del predial muestra que los municipios y distritos, en el agregado, han hecho esfuerzos en el recaudo de impuestos por este concepto. El país obtiene anualmente recursos cercanos a 0,65% del PIB (frente 0,61% Chile y 0,31% del PIB en México, con datos de 1995). De acuerdo con los estudios realizados para la Misión (Leibovich, 2002) este logro se debe en buena parte a que los avalúos catastrales aumentaron en los últimos 15 años a una tasa del 7,3%. Ello se ha traducido en que la relación entre el valor catastral y el PIB sea hoy de 1,28, mientras en la década de los sesenta era de 1,02.

Aunque estos resultados son positivos, aún es posible mejorar el sistema de avalúos y actualizaciones, pues una fracción importante del país continúa sin estar avaluada y muchos municipios tienen desactualizado su catastro.

El impuesto de Industria y Comercio. (Ospina, 2002) Este impuesto representó cerca del 38% del total de los ingresos tributarios de los municipios y el 43% en el caso de Bogotá. La mayor discusión sobre el impuesto de industria se origina en la definición de la base sobre la cual se grava a los empresarios. La base no considera costos y gastos. Además, la determinación del hecho generador (la obtención de ingresos por el ejercicio de actividades industriales, comerciales o de servicio) presenta dificultades por la ausencia de reglas de territorialidad, que permite, por ejemplo, que las autoridades de dos o más municipios reclamen el pago del impuesto por la comercialización de la producción de un contribuyente que ya canceló su impuesto en el lugar donde está ubicada la planta industrial. Adicionalmente existen tratamientos preferenciales sobre algunas actividades, que erosionan la base del gravamen.

Las fallas estructurales se han querido atenuar de diferentes maneras. En ocasiones se han definido bases gravables especiales para ciertos sectores, como es el caso del financiero[43], las empresas generadoras de energía eléctrica[44] y la venta de combustibles derivados del petróleo[45] y en otras se han definido variaciones del hecho generador. Sin embargo,

---

43 La base gravable para el sector financiero, la define la Ley tomando ciertos rubros del Plan Único de Cuentas financiero de cada tipo de establecimiento y está regulado por la Superintendencia Bancaria.

44 El valor promedio mensual facturado donde se preste el servicio al usuario final.

45 Margen bruto de comercialización de combustibles (Ley 383 de 1997).

estos cambios no han servido para producir correctivos de fondo en la estructura, pero sí inequidades al interior del impuesto.

Para el caso del sector financiero, la Ley 14 de 1983 pretendió ajustar la tributación definiendo para cada tipo de entidad financiera, los elementos que hacen parte de la base gravable. En la actualidad dichos factores del gravamen no se ajustan a la actividad de los sujetos del sector, quedando ingresos sin gravar por efecto de la desactualización de la norma frente a la diversificación de los ingresos y los cambios en la clasificación de las cuentas en el Plan Único de Cuentas del sector financiero.

Este tipo de diferenciaciones por medio de la base gravable pueden ser sustituidas por créditos o deducciones que tengan como objetivo solamente la depuración de los ingresos para determinar los ingresos propios del contribuyente.

El escaso control a la evasión de este impuesto cuando se paga en más de un municipio fundamenta la necesidad de contar con una entidad nacional que supervise el pago que realiza un contribuyente. Hoy esta tarea simplemente no se efectúa.

Principales impuestos departamentales

La estructura tributaria de los departamentos es inflexible e inadecuada y altamente vulnerable al ciclo económico. Esto es particularmente cierto en los impuestos más importantes para estas regiones como son los de licores, cervezas y cigarrillos. Depende básicamente del consumo y de situaciones específicas, externas al control territorial. Se caracteriza en especial por tener elevadas tarifas, bases tributarias relativamente pequeñas y graves problemas de contrabando.

3. Propuestas

3.1. Relaciones intergubernamentales

Aunque el gobierno ha realizado varios ajustes a los impuestos locales para mejorar los recaudos de municipios y departamentos, (20% de la sobretasa a la gasolina[46], 100% de la sobretasa al ACPM para departamentos[47]; unificación de los impuestos de timbre y rodamiento como impuesto departamental), aún hay espacio para lograr mayores

46 15% para los municipios y 5% para los departamentos.

47 50% que se les gira directamente y 50% a través del Ministerio de Transporte, este último porcentaje es girado con dificultades.

recaudos de los impuestos asignados a estas entidades. La rápida expansión de los gastos local y territorial no resulta sostenible y menos cuando a pesar del incremento de los ingresos municipales, el gasto local creció a tasas mayores. Para garantizar la consolidación del proceso de descentralización es necesaria una mayor contribución de los impuestos locales dentro de los ingresos tributarios del país, en la medida en que se encuentre capacidad tributaria suficiente en estos lugares.

Lo que debería esperarse de las finanzas subnacionales es que no generen déficit y que con nuevos ingresos traten de cubrir parte de la llamada deuda social, o incluso de generar fondos de ahorro local (González, 2002). Cuando sea posible realizar un mayor gasto local, es necesario condicionarlo a mejoras en eficiencia y a definir las fuentes de ingresos locales que lo sostengan. En el caso de las empresas industriales y comerciales y las sociedades de economía mixta, debería esperarse que sus ahorros y utilidades les permitan ampliar su inversión.

En el terreno de las transferencias, es necesario mejorar el diseño del mecanismo, incluso a pesar de la reciente modificación realizada y reglamentada con la Ley 715 de 2001. Aunque hay que reconocer las dificultades constitucionales y políticas de emprender una nueva adecuación, no será posible estimular la tributación local sin un buen diseño de las transferencias.

En este campo la Misión considera necesario:

- Advertir sobre los riesgos que representa para las finanzas de la Nación, un crecimiento económico menor al estimado cuando se aprobó la Reforma Constitucional en 2001. A pesar de que el Consejo de la Misión reconoce que el nuevo esquema generó estabilidad para las transferencias a los niveles territoriales, las reducidas tasas de crecimiento actuales han producido un menor ahorro para la Nación e inclusive una mayor presión de gasto a la que se hubiera tenido con el esquema anterior.

- Es necesario conseguir mayor flexibilidad en el uso de las transferencias. Ello constituye una pieza crucial para alcanzar una mayor autonomía local. Deberían hacerse depender de los avances en cobertura y de la mayor eficiencia del gasto. En este aspecto la reglamentación de la Ley 715, que se encuentra en proceso, debe evitar cualquier inflexibilidad adicional.

- Diseñar un esquema de reparto de los recursos en el cual las transferencias se entreguen premiando el esfuerzo fiscal de las regiones o por lo menos incentive decididamente ese esfuerzo. Para aquellas entidades locales sin capacidad, se propone establecer una

organización, basada en diseños más eficientes de administración y fondos nacionales de desarrollo local (Zapata, 2002).

- El Consejo de la Misión destaca el proyecto de Ley de Responsabilidad Fiscal, que hace tránsito en el Congreso, como una de las medidas que avanza en la dirección correcta al vincular la restricción fiscal global al ámbito de las finanzas territoriales. La necesidad de ajustar la regulación de endeudamiento es prioritaria. Un adecuado equilibrio

TRIBUTOS SUBNACIONALES

Artículo 46. Facultad impositiva de las entidades subnacionales

La ley establecerá, de conformidad con la Constitución, las facultades impositivas, plenas o limitadas, de las entidades subnacionales en relación con sus impuestos.

Respecto de los impuestos de facultades plenas territoriales, la ley fijará de manera general los elementos cualitativos del tributo y las entidades subnacionales podrán adoptarlos y regular de manera específica los elementos cuantitativos del mismo. En esta clase de impuestos las competencias de gestión, gasto o inversión, serán exclusivas de las entidades subnacionales.

Respecto de los impuestos de facultades limitadas, la ley fijará en forma directa y completa sus elementos cualitativos y cuantitativos y las entidades subnacionales únicamente podrán adoptarlos e incorporarlos a su normativa interna. En esta clase de impuestos, la ley podrá establecer la destinación de los recursos provenientes de los mismos.

Artículo 47. Facultades residuales

En lo no señalado expresamente por la ley, se reconocen facultades normativas privativas a las entidades subnacionales. De igual forma, la incorporación a la normativa local será siempre un acto potestativo y propio de las entidades subnacionales, no pudiendo el legislador inmiscuirse en tal determinación.

Artículo 48. Ámbito espacial de aplicación de las normas subnacionales

Las normas tributarias subnacionales se aplicarán exclusivamente dentro de la jurisdicción territorial de la respectiva entidad.

Artículo 49. Limitación de la facultad impositiva de las entidades subnacionales

Las entidades subnacionales en ningún caso podrán establecer o adoptar medidas de carácter tributario que obstaculicen el libre tránsito, circulación o transporte de personas, bienes y servicios.

Artículo 50. Prohibición de doble tributación

Ningún contribuyente podrá ser gravado por dos o más entidades subnacionales, cuando los respectivos gravámenes se refieran a un mismo hecho generador.

Artículo 51. Procedimiento

Las entidades subnacionales aplicarán el procedimiento tributario nacional.

Fuente: ICDT. Proyecto de Ley Estatutaria. 16 de julio de 2002.

entre controles de mercado (regulaciones al riesgo por parte de la Superintendencia Bancaria en el lado de la oferta) y controles legales a la demanda, permitiría un manejo más responsable de la deuda territorial. Entre los últimos, podría pensarse en limitar a dos, las tres categorías en las que se califican los entes territoriales para establecer su acceso al crédito y definir para ellas prohibiciones y sanciones reales. El proyecto de Ley de Responsabilidad Fiscal propone estas modificaciones. Habría que extender estas prácticas a las entidades descentralizadas. No es suficiente con la restricción general que se determina de manera global al sector público no financiero.

3.2. Fortalecimiento de la tributación local

Los documentos preparatorios de la Misión, consideraron la tributación local como parte integral de la estructura impositiva del país. Sin embargo, muchos expertos han argumentando la necesidad de que se establezcan mediante Ley las reglas de juego básicas que deben regir la materia tributaria territorial tanto en lo sustantivo como en lo procedimental. Un ejemplo es la propuesta del el Instituto Colombiano de Derecho Tributario para establecer los principios. El recuadro siguiente presenta la propuesta del ICDT en lo referente a los impuestos territoriales.

El consejo de la Misión respalda completamente esta iniciativa. Sin embargo, considera necesario debatir ampliamente el articulado, con el objeto de mejorarlo. Así por ejemplo, considera crucial definir las facultades plenas territoriales en materia impositiva, así como las facultades limitadas. También considera que el artículo 51 que propone usar los procedimientos tributarios nacionales en las entidades subnacionales, es totalmente inconveniente.

Es necesario resaltar algunas restricciones constitucionales para otorgar el carácter de norma orgánica a esta iniciativa. Las normas orgánicas son sólo cuatro, enunciadas taxativamente en la Constitución, pero una de ellas no ha sido expedida: la ley de Ordenamiento Territorial. Existe entonces la posibilidad de que algunas de estas normas básicas hagan parte de dicho ordenamiento. Otra opción sería la de modificar la Ley Orgánica del Presupuesto, que es de ingresos y gastos, para incluir como Orgánicas de Ingreso las normas consideradas reglas básicas.

Otra posibilidad es generar una ley de carácter estatutario sobre la base de regular un deber fundamental: la contribución para el Estado, tal como se sugiere en el capítulo de Estructura Jurídica y Administración.

Por otra parte, el proyecto de "Estatuto de Ingresos Territorial", preparado por la Dirección de Apoyo Fiscal del Ministerio de

Hacienda, propuso sistematizar y presentar como ley ordinaria de origen gubernamental todas las reglas de juego de orden tributario. Así se integraría y unificaría en un sólo régimen la tributación territorial, creando normas sancionatorias y procedimentales propio, inexistentes hasta el momento.

A juicio de la Misión esta iniciativa se orienta en la dirección correcta al fortalecer la tributación local con la búsqueda de mayor recaudo sobre la base de la eficiencia, en función de la unidad sustantiva y de procedimiento, la simplificación y racionalidad, antes que con alternativas como las del incremento nominal de tarifas.

La Misión con base en los análisis anteriores y las audiencias realizadas en las que distintas agremiaciones expresaron su opinión sobre aspectos de este proyecto, propone algunos ajustes al Proyecto de Estatuto de Ingresos Territorial.

Impuestos municipales

Impuesto predial. La Misión quiere destacar algunas propuestas del Proyecto de Estatuto de Ingresos Territorial que podrían ser exitosas en ciudades grandes en el cobro de este tributo; más específicamente señala:

- La necesidad de fortalecer la unidad normativa y técnica de información geográfica y catastral que maneja el Instituto Geográfico Agustín Codazzi, IGAC.

- Mejorar y generalizar indicadores para determinar precios de la tierra con el fin de facilitar la actualización catastral, que es la información básica para el cobro del impuesto. Ampliar el presupuesto de gasto del Instituto no es suficiente para resolver el problema.

- No parece recomendable a la luz de la experiencia y de las consideraciones de información estratégica que proporciona esta entidad, la alternativa planteada con tanta frecuencia de descentralizar los catastros. Por lo menos, no sin una regulación y coordinación estricta del IGAC. El diseño y aplicación de metodologías de homogenización por parte del IGAC, para ser utilizadas por otros agentes especializados para la actualización, parece recomendable (por ejemplo, parámetros de precio para áreas con características similares).

- La decisión de actualización catastral no debe dejarse sólo a la buena voluntad de los alcaldes. Es necesario que todos cumplan la norma de

actualización periódica y aquellos que no cuenten con los recursos, deben financiar esta actividad con un crédito gubernamental. Al respecto la política de préstamos de Fonade a los municipios para actualización catastral podría funcionar y mejor aún si su pago se realiza con los recursos derivados de la actualización.

- Es conveniente adscribir nuevamente el IGAC al Ministerio de Hacienda. Así lo sugieren su función estratégica tanto en información catastral y la posibilidad de su uso para recaudo de impuestos.

- Adicionalmente debe mencionarse que el tiempo estimado de una actualización catastral es de dos años, lo cual resulta demasiado largo en relación con el período de los alcaldes.

Impuesto de Industria y Comercio. A pesar de que muchos especialistas recomiendan su revisión porque grava ingresos brutos, este tributo es una fuente muy importante de recursos a nivel local y debería, en lo esencial, conservarse sin cambio. Por ello las recomendaciones, además de los ajustes propuestos en el proyecto del Estatuto de Ingresos Territoriales, se orientan hacia consolidar una mejor fiscalización. Adicionalmente la Misión recomienda:

- Reducir los tratamientos preferenciales, limitaciones y prohibiciones creados por la ley para ciertas actividades susceptibles de ser gravadas por el impuesto de Industria y Comercio, como por ejemplo las que pagan regalías, como los juegos de suerte y azar. Esta tarea es responsabilidad de los concejos municipales y distritales.

- Fijar reglas de causación para las actividades gravadas con el impuesto de Industria y Comercio, adoptando los modelos de convenios que regulan la tributación internacional.

- Evaluar alternativas de distribución de los recaudos entre municipios, cuando se presentan bases y hechos generadores compartidos como en el caso de los industriales. La Misión propone distribuirlo 70% para la sede fabril y 30% recaudado centralizadamente en un fondo cuenta para ser distribuido per cápita en todos los municipios del país.

- Eliminar las diferentes bases gravables especiales, y en su lugar, permitir deducciones para los casos de ingresos para terceros, o cuando el precio de un bien incluye el valor de otros impuestos.

- Actualizar la base para el sector financiero de forma que se graven la totalidad de sus ingresos y fijar reglas de causación y territorialidad.

- Unificar la tarifa del impuesto de Industria y Comercio con el impuesto de Avisos y Tableros.
- Definir en la ley los sistemas de retención en la fuente para el impuesto de Industria y Comercio, sus tarifas, causación y reglas de aplicación, o bien definir la bimestralización de su recaudo.
- Armonizar el régimen procedimental, ya que el traslado automático al orden territorial que contempla el Estatuto Tributario Nacional exige una capacidad administrativa que no posee la totalidad de municipios.

Impuesto al Alumbrado Público. La Ley 97 de 1913 creó el impuesto de alumbrado público. Sin embargo, no fijó elemento esencial alguno. Este impuesto constituye un buen ejemplo para ilustrar la necesidad de hacer una definición legal de las características del tributo, como la que se propone para todos los impuestos territoriales.

Impuestos departamentales

Con respecto a los impuestos asignados a los departamentos, la Misión considera necesario avanzar en primer lugar en la definición de las funciones de los departamentos y de esa forma establecer la cantidad de recursos que ellos requieren para cumplirlas. En este caso, como en todos los problemas de diseño institucional, el dinero debe seguir a las funciones y no al contrario. En segundo lugar, es necesario profundizar en los temas de titularidad y administración de los tributos.

3.3. Titularidad y administración de los tributos existentes

Los impuestos al consumo han tenido históricamente, una administración muy defectuosa, ligada directamente a la baja capacidad de gestión de las entidades territoriales y a la práctica de políticas clientelistas en su administración. De otra parte, los estudiosos han señalado que los tributos vinculados con la movilidad de los productos, como los impuestos al consumo, deben manejarse a nivel central, mientras que los impuestos de base fija, como el predial, son óptimos para una tributación local. La razón técnica desde el punto de vista de la administración del tributo es simple: frente a un gravamen de base fija, localizada, la autoridad local no pierde jurisdicción y se facilita el control, en cambio, frente a un tributo de base móvil estos dos factores se pierden. Por supuesto si la administración se hace centralizadamente, reaparece la discusión sobre la distribución del tributo (a quién le toca qué y con cuál criterio) pero esto es así para la tributación Nacional, como es el caso de las Participaciones, en cambio para un tributo local es posible solucionar el inconveniente por la vía de definir la causación del tributo.

Desafortunadamente, en Colombia se ha mezclado la discusión de la eficiencia en la administración del tributo con la titularidad del mismo y sobre la base de reafirmar que los impuestos al consumo son tributos departamentales no se ha avanzado en la posibilidad de encontrar formas de administración que superen reconocidos problemas de control.

El Fondo de Impuestos al Consumo de Licores Extranjeros, mostró con resultados de recaudo, que la administración centralizada es superior a la muy desigual y fragmentada de cada uno de los departamentos, básicamente porque es factible hacer que el impuesto se cancele en este caso, al momento de la importación y mediante un seguimiento en línea del envío, confirmar la recepción, para con base en ella, girar lo recaudado al departamento beneficiario. Se presentan problemas con los reenvios entre departamentos y los envíos en tránsito para exportación, pero son mucho menores y no afectan la dinámica del sistema. La titularidad no debe servir de excusa para no integrarse al sistema unificado que es la clave para conservar el control.

Impuesto a los licores: Con base en las consideraciones de control al contrabando, y buscando un mismo tratamiento independientemente del origen del licor, además de otros argumentos expuestos en trabajos realizados anteriormente por Fedesarrollo, se considera que el tratamiento propuesto en el Proyecto de Estatuto es acertado. La base gravable debe establecerse por el grado alcoholimétrico de la bebida.

Muchos estudios han demostrado la poca eficiencia del monopolio estatal de los licores. La quiebra de varias empresas departamentales así lo corrobora. Las utilidades de las empresas departamentales no reflejan su condición de monopolio, pues su contribución al financiamiento de los departamentos ha disminuido y las auditorías sobre la asignación de una parte importante de los recursos al gasto social muestran evasión de las obligaciones o extemporaneidad en su cumplimiento.

Desde el punto de vista de la administración del tributo, no existen argumentos para que no se piense en un manejo centralizado de todos los licores, nacionales y extranjeros, utilizando la misma figura del Fondo de Licores Extranjeros. La propuesta tiene oposición en las empresas productoras. Las licoreras prefieren un arreglo directo con el departamento que las necesita financiera y sobre todo políticamente. Este problema se puede superar si los departamentos perciben un mayor ingreso a cambio de una aparente pérdida de manejo directo del ingreso.

La discusión sobre la eficiencia, conveniencia y sentido del régimen de monopolio aplicado a los licores, es una de las más importantes y de mayores efectos para la organización en el mediano y largo plazo de

la tributación departamental. Afortunadamente la Corte Constitucional, produjo la jurisprudencia suficiente, para tener como punto de referencia solamente su justificación por razones fiscales y en ese terreno la evidencia no acompaña al monopolio. En estricto sentido, la Contraloría señala que la diferencia a favor del Estado se debía percibir en el reintegro de utilidades, y éste es el peor indicador que muestran los monopolios, sin restar lo que se ha invertido como salvamento o refinanciación en las empresas que ejercen el monopolio.

Lo que plantea el Proyecto de Estatuto es una modificación de la base gravable que unifica el tratamiento para todo tipo de licor y considerada globalmente, disminuye la carga tributaria. El punto de equilibrio es la carga de los aguardientes, que debe seguir igual. La propuesta implica solucionar de una vez el tema de los aperitivos, y este aspecto ha sido apoyado por los gremios privados de importadores, lo que reduce el terreno de la discusión a las normas que establecen el monopolio y a la progresividad de la tarifa. La Misión no comparte la pretendida progresividad en este caso y especialmente debilitaría la disminución de la carga global, con el consiguiente estímulo al contrabando. En cambio, se puede reforzar la normatividad en el sentido de reafirmar que en ningún caso se pagaría menos que lo equivalente a un licor nacional.

Con estas consideraciones la Misión del Ingreso recomienda:

- Desmontar el monopolio de los licores. Las empresas departamentales, que existen en la actualidad, deben competir en condiciones iguales con empresas privadas y con productos extranjeros, todos tributando bajo principios de igualdad.

- Eliminar las restricciones a la libre distribución y venta entre departamentos, para avanzar en la construcción de un mercado nacional de licores.

- Recaudar de forma centralizada todo el impuesto, en un esquema similar al de Fondo Cuenta para administrar el tributo de los licores extranjeros, en el sistema unificado que acuerde la Federación de Departamentos, para que sea repartido de acuerdo con fórmulas preestablecidas. Las funciones de fiscalización y control serían por supuesto de competencia de los departamentos.

Impuestos al Consumo de Cerveza y de Cigarrillos En este caso se ha presentado un manejo centralizado del tributo, solo que en manos del contribuyente. Aquí la confusión ha sido de juez y parte, y por ello han aflorado los múltiples problemas sobre los elementos sustanciales del tributo (causación y base gravable principalmente). En nuestro criterio

es sencillamente obvio que no debe ser el mismo contribuyente quien administre y defina el tributo.

El problema de titularidad del impuesto al Consumo de Cerveza y de Cigarrillos se ha discutido pero sólo respecto de las posibilidades de fiscalización y cobro frente a la Nación. En una decisión de la cual nadie quiere ser responsable, se transfirieron las competencias de fiscalización y cobro de las entidades titulares a la Nación. Esto suspendió procesos y frenó, por decir lo menos, la fiscalización territorial. La Nación en virtud de la competencia residual le otorgó a la DIAN esa competencia. La DIAN finalmente desarrolló unos modelos de convenio, para vender a las entidades territoriales la fiscalización y el cobro. Los resultados han sido magros. Las Entidades Territoriales perciben que les cercenaron unas competencias y la DIAN no encuentra dentro de sus prioridades y sistema de trabajo, lugar para la tributación territorial. Más importante aún, es que acorde con la evaluación de la capacidad técnica de la DIAN, se ha observado que requiere un gran fortalecimiento para permitirle que cumpla adecuadamente con sus obligaciones tributarias nacionales.

Lo anterior nos permite concluir que si bien la centralización de la administración de los tributos al consumo generaría eficiencia, no es derivable que ella pueda o deba ser ejercida por la DIAN debido a los problemas antes mencionados de la administración del impuesto al consumo de cerveza.

En ese sentido la Misión del Ingreso señala que:

- En el caso del *Impuesto al tabaco y al cigarrillo*, aunque el Proyecto de Estatuto de Ingresos Territorial busca una base homogénea para el producto, sea nacional o extranjero, lo conveniente es adoptar una clasificación estándar y general como las de tabaco rubio, negro y mezclas. Así mismo, conviene avanzar en diferentes alternativas para definir el precio de referencia de tal manera que se escoja aquel que minimice los problemas de información necesarios para el cobro del tributo.

- *Estampillas.* Este tributo ha creado un desorden en la administración y recaudo de los impuestos territoriales. Es necesario que la Ley defina claramente el hecho generador y demás elementos esenciales del tributo, para que los entes locales obren de acuerdo con este parámetro legal. Así mismo, es conveniente limitar el número de estampillas ya sea por actividad económica o por entidad territorial. La Misión recomienda no más de una en cada caso.

- *Impuesto de Vehículos Automotores.* Este es otro tributo que ejemplifica bien el problema de la administración del tributo versus la

titularidad. La ley 488 introdujo una modificación sustancial al crear un tributo departamental con beneficio municipal. Desafortunadamente, los departamentos no giran oportuna ni adecuadamente los recursos a los municipios y estos descuidaron la cartera al perder el impuesto. Ahora bien, las informaciones de prensa alrededor del caso del departamento de Santander, confirman que el tema es otra vez, de grupos privados de interés, que se han apoderado del tributo. La administración centralizada del tributo sería más eficiente, pues el problema fundamental es de control y de bases de información. El Decreto 2150 de 1995, de supresión de trámites, eliminó el revisado de vehículos, único mecanismo de control que tenía el recaudo. La propuesta de vincular el pago del impuesto y del Seguro Obligatorio de accidentes de tránsito, SOAT, verificable a través de esquemas como la calcomanía o sello frío en el vidrio, dinamizaría el ingreso tributario.

- *Régimen territorial de procedimiento y sanciones.* Los empresarios se oponen a la expectativa de generar un régimen tributario por cada uno de los más de 1.000 municipios, como lo padecen en Industria y Comercio, o 32 para el caso de los Impuestos al Consumo. De otra parte, la remisión al Estatuto Tributario Nacional aunque ha sido útil, ha mostrado sus limitaciones, básicamente por la naturaleza distinta de los tributos territoriales. Este panorama es parte fundamental de la inseguridad jurídica que afecta ostensiblemente el clima de inversión y de los negocios en el país. En este sentido, la Misión recomienda la adopción de un único régimen de procedimiento y de sanciones de los tributos territoriales, que rija en todo el territorio nacional.

- Así mismo se recomienda que la Ley defina los impuestos vigentes

- También es necesario que una entidad nacional supervise el pago en los distintos municipios de los impuestos locales, con el fin de controlar que no se evadan estas obligaciones. Hoy este control no existe toda vez que los municipios tienen su competencia delimitada a su territorio.

- *Preasignación de los tributos departamentales.* La Misión recomienda abandonar la destinación específica de muchos tributos, en especial la de aquellos orientados a financiar el sector salud, pues no hay una adecuada fiscalización de su recaudo. En particular la destinación específica del impuesto de Loterías y de Juegos de Suerte y Azar, recientemente reformado por la Ley 643, continúa con

problemas de reglamentación que pueden provocar una reducción sensible de los recaudos esperados con la reforma.

3.4. Nuevos Tributos

Antes de realizar propuestas sobre nuevos tributos para los departamentos, la Misión considera necesario definir sus funciones, costearlas y compararlas con el potencial de recaudo de los impuestos que les han sido asignados. Si se comprueba una deficiencia, podría evaluarse la posibilidad de crear una sobretasa del impuesto a la renta de las personas para los departamentos en los que residen. Ello fortalecería la tributación local y permitiría una mayor autonomía en las decisiones de provisión de los servicios que acuerden los residentes en un departamento y sus autoridades.

BIBLIOGRAFÍA

Acosta O.L., Ayala U, Zuluaga S (2002), "Organización y montaje de la Misión de Ingresos para el Gobierno de Colombia". Mimeo, Fedesarrollo.

Acosta Olga Lucia (2002), "Evaluación de las recomendaciones sobre impuestos locales en la reforma estructural del sistema tributario colombiano y estudio y recomendaciones sobre la situación de los ingresos tributarios de los departamentos". Informe Preliminar de Consultoría. Julio

Aghon Gabriel (1999) Descentralización Fiscal en América Latina: tendencias recientes y principales desafíos. Ponencia en el Primer Comité de Hacienda y Finanzas Públicas de la Unión de Ciudades capitales Iberoamericanas. Agosto.

Ahmad, Ehtisham, et, al (1995), "Colombia: reforma de la tributación territorial y del sistema de transferencias", Departamento de Finanzas Públicas, Fondo Monetario Internacional, marzo.

Bird, Richard (2001), "Intergovernmental Fiscal Relations in Latin America: Policy Design and Policy Outcomes". Interamerican Development Bank.

Bird, Richard (1982), "Finanzas Intergubernamentales en Colombia". Departamento Nacional de Planeación.

Castro, Jaime (1997), "Reforma Constitucional y Crisis Política", Ediciones jurídicas Gustavo Ibáñez C. ltda, Bogotá, .

Castro, Jaime (2002), "La cuestión Territorial", Ediciones jurídicas Gustavo Ibáñez C. ltda, Bogotá.

Comisión de Racionalización del gasto y de las Finanzas públicas (1997), "El Saneamiento Fiscal: Compromiso de la Sociedad. Tema III. Descentralización", Ministerio de Hacienda, Bogotá.

Contraloría General de la República (2001), "Ajustes de Ley 617 de 2000". En Revista Gestión Fiscal. Informe Financiero No.2 febrero.

Coyuntura Social (1999), Análisis Coyuntural: ¿Cómo va la descentralización en el país? No. 20, Fedesarrollo, mayo.

Departamento Nacional de Planeación (1998), Revista Planeación y Desarrollo. "Cómo va la descentralización 1998". Vol XXIX No. 4 Octubre.

Echavarría, J. J., et. al.(2000), "Bailout of territorial entities by the Central Goverment in Colombia", Working Paper No. 14 , Fedesarrollo.

Fainboim Israel, Olga Lucía Acosta y Héctor Cadena (1994), "El proceso de descentralización fiscal en colombia y sus perspectivas" Coyuntura Social No. 10, Fedesarrollo. Mayo.

Gonzalez, Christian Y, David Rosemblatt and Steven Webb (2002), "Stabilizing Intergovenrmental Transfers in Latin America: A Complement to National/Subnational Fiscal Rules"? World Bank Policy Research Working Papers 2869. July.

Leibovich, José (2002), "El impuesto a la Tierra en Colombia" Informe de Consultoría para la Misión del Ingreso Público. Julio

Ministerio de Hacienda (1999), "La problemática fiscal de los departamentos y la posición del Gobierno Nacional en la busqueda de soluciones". Pag 19, División de Apoyo Fiscal, febrero.

Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Dirección General de Apoyo Fiscal (2001a), "Fonpet, Fondo Nacional de Pensiones de Entidades Territoriales". Ley 549 de 1999.

Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Dirección General de Apoyo Fiscal (2001b), "Racionalización del Gasto Público en las Entidades Territoriales". Ley 617 de 2000.

Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Dirección General de Apoyo Fiscal (2002), "Efectos Fiscales de la Ley 617 de 2000. DNP, CAF.

Nuñez Jairo (2002), "Diagnóstico de la Situación de los ingresos tributarios municipales". Informe de Consultoría para la Misión del Ingreso Público. Julio.

Ospina, José Abelino (2002), "Diagnóstico y recomendaciones sobre el Impuesto de Industria y Comercio". Mimeo

Oxford Economic Forecasting, Fedesarrollo and International Tax Investment Centre (2001), "The taxation of spirits in Colombia: Problems with the current regime and the impact of tax reform". Mimeo.

Restrepo, Juan Camilo (2000), "Nuevos rumbos para la descentralización". Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Bogotá, enero.

Revista Coyuntura Social (1998), Análisis Coyuntural. "Evolución del Gasto Público Social en Colombia". Noviembre.

Rodríguez Sosa, Henry (2002), Carta a la Misión de Ingresos sobre Administración Tributaria Territorial.

Rodriguez Sosa, Henry (2001), "La Política de Ajuste Territorial: Contextos y Efectos de la Ley 617 de 2000". En "Impuestos" Ed. Legis, octubre.

Wiesner D., Eduardo, (1995), "La descentralización, el Gasto Social y la Gobernabilidad en Colombia", DNP – ANIF - Findeter, Bogotá, octubre.

Zapata, Juan Gonzalo (2002), "La situación Fiscal de los Municipios de menos de 30 mil habitantes". Informe de Consultoría para la Misión del Ingreso Público. Julio

Zapata, Juan Gonzalo (1999), "El financiamiento de las entidades territoriales, ¿Mayor autonomía territorial o dependencia fiscal?". Ministerio del Interior. Mimeo, Bogotá, mayo.

Un Debate a las Recomendaciones

EN ESTA sección se reproducen las comunicaciones que tres de los miembros del Consejo Directivo de la Misión hicieron llegar a la Secretaría Técnica, en las cuales manifiestan sus posiciones individuales frente a los resultados de la Misión.

1. Riesgos de las medidas de choque

César González Muñoz, miembro del Consejo Directivo de la Misión, se abstuvo de suscribir el último párrafo en la Introducción del capítulo sobre sostenibilidad e igualmente se apartó de los términos en que está redactada la primera recomendación de ese mismo capítulo, con base en las siguientes consideraciones:

El ejercicio de proyección financiera sobre la sostenibilidad de la deuda realizado por la Secretaría Técnica es un aporte fundamental a la definición del tamaño de los retos que enfrenta el manejo macroeconómico y fiscal en los próximos años. El éxito depende de la sabiduría de las autoridades y de su capacidad para convocar el consenso de la población, en el marco de una democracia liberal moderna, sobre la distribución de los sacrificios que exige devolverle la viabilidad financiera al gobierno y al país. González considera razonables los ejercicios de proyección señalados, hace especial énfasis en las limitaciones de método expuestas por la Secretaría Técnica en la parte correspondiente de ese capítulo, y está de acuerdo con las propuestas de reforma estructural adelantadas por la Misión.

No obstante, González expresó su total desacuerdo con que se recomiende un ajuste adicional del balance público de estas proporciones en un plazo de dos años. Esta recomendación, cuyo impacto en la opinión pública y en los medios de prensa será contundente, no corresponde al mandato otorgado a la Misión, cuyas tareas deben mantenerse en el terreno de las condiciones estructurales del sistema de ingresos públicos.

Una cosa es llamar la atención sobre la magnitud de los problemas y otra, completamente distinta, proponer una política económica de corto plazo que conduciría a profundizar la recesión de la economía colombiana, a aumentar los índices de pobreza y desempleo, a deteriorar aún más los sectores productivos del país y a reducir todavía más la capacidad de tributación de la población y de las empresas.

Como el informe no contiene, ni debe contener, recomendación alguna sobre asuntos como la reestructuración de la deuda pública y

la participación del Banco de la República en un cometido de esa naturaleza, se concluye que la Misión estaría de acuerdo con un fuerte aumento inmediato de la tributación y un sustancial "apretón" adicional de gasto público en los próximos años.

No obstante, prácticamente ninguna de las recomendaciones de este informe produciría un efecto de esa naturaleza en el muy corto plazo. En conjunto, no se puede esperar que la recuperación de la eficiencia y equidad de los impuestos de renta e IVA, una mejor calidad del sistema de administración tributaria, un fortalecimiento de la tributación municipal y departamental, y un esfuerzo por mejorar la eficiencia del gasto público, tengan como resultado un ajuste del 4% o más del PIB de aquí a finales de 2004. De aquí se concluye que la Misión hace esta recomendación sin elementos de juicio suficientes.

En opinión de González, los demás miembros del Consejo Directivo reconocen que un ajuste ortodoxo como el que se propone chocará con una gran resistencia social y política. Reconocen igualmente que, si las autoridades actúan como se propone, se deterioraría el crecimiento económico en 2003 y 2004. Pero optan por recomendar que, mediante una estrategia de choque, se envíen señales generadoras de confianza a los mercados financieros locales y globales, con la esperanza de que ello produzca resultados satisfactorios más adelante.

Igualmente en opinión de González, dado el escenario económico de la América Latina y la preocupante conjunción de factores de la vida colombiana de hoy, dicha estrategia terminaría causando problemas aún mayores y dejaría, a la larga, muy descontentos a los propios acreedores del Estado y de los empresarios de Colombia.

Se debe dejar en manos del gobierno que se instala el 7 de agosto los valiosos elementos de juicio y las demás recomendaciones expertas de este informe, pero la Misión debe abstenerse de recomendar acciones como la que motiva esta nota de disentimiento.

2. Una crítica desde "otra orilla"[48]

El trabajo de la Misión se redujo a hacer unas recomendaciones apresuradas sobre los tributos del gobierno central, y no se hizo un análisis profundo sobre la totalidad los ingresos públicos, el planteamiento original del trabajo. El concepto de Ingreso Público quedó subsumido en el de los tributos. Sin embargo, ingreso público implica otros

48 Constancia enviada por César Giraldo, miembro del Consejo de la Misión y representante de la Central Unitaria de Trabajadores, CUT.

conceptos adicionales tales como los aportes a la seguridad social (tanto gubernamental como privada) y el pago de las tarifas de servicios públicos domiciliarios. También incluye el pago que hacen las familias a los agentes privados por concepto de educación y salud. Cuando se incluyen todos estos conceptos se encuentra que la carga fiscal (ingresos públicos sobre el PIB) ha aumentado de manera exagerada, con lo cual se desvirtúa la afirmación que es muy baja.

El principal argumento para la justificar la reforma tributaria expuesto a la Misión a través de su Secretaría Técnica, es el de la no sostenibilidad fiscal, expresada en la inviabilidad del pago de la deuda pública. Nosotros hemos señalado que la crisis fiscal no es la causa de los desórdenes económicos, sino que por el contrario es la consecuencia. Los desordenes macroeconómicos son causados por la lógica especulativa de los capitales financieros privados, como incluso lo reconoció el Banrepública en su informe de marzo de 2002.

No acepta resolver la restricción fiscal a través del uso de recursos de emisión monetaria para el financiamiento del gasto público, y para ello argumenta razones de control a la inflación. Sin embargo, esta afirmación esconde el hecho que se está haciendo emisión monetaria a través del crédito bancario, de manera que lo que se presenta es una privatización de la emisión monetaria en servicio del capital financiero, lo que muestra una doble moral por parte de las autoridades monetarias en este aspecto.

Para nosotros el problema principal respecto de un inferior dinamismo en la recaudación tributaria estriba en la falta de legitimidad del Estado. Cuando se privatiza la provisión de los bienes y servicios públicos el ciudadano no ve la razón para pagar los impuestos, ya que se supone que los mismos son para financiar la provisión de tales bienes y servicios.

La propuesta tributaria de la Misión se basa en aumentar los impuestos sobre rentas del trabajo, ampliar el número de bienes que serían gravados por el IVA y gravar las pensiones en general. Consideramos que esta propuesta se dirige a gravar directamente a la población a través de afectar sus ingresos laborales o pensionales, y afectar su consumo, con lo cual adquiere un carácter regresivo que debe ser firmemente rechazada por los trabajadores y la población en general. La propuesta es inconveniente porque al castigar la capacidad de consumo de la población potencia las fuerzas recesivas de la política económica. Dicha propuesta parte de un diagnóstico que es falso y es que las personas naturales no son las que pagan impuestos, lo cual desconoce el peso que tienen las retenciones (que gravan rentas provenientes de remuneraciones por trabajo) y el IVA en el recaudo de los tributos.

También se propone eliminar las exenciones y tratamientos preferenciales, y consideramos que en esta dirección se puede gravar más al capital, lo que daría un criterio más progresivo a la reforma. Sin embargo, también somos escépticos en este tema porque sabemos que el capital está sobre representado en el Ejecutivo y en el Congreso, que son los espacios donde se tramitan las reformas tributarias.

Las propuestas para generar nuevos tributos parten de los siguientes elementos: 1) relegitimar el Estado y en particular a través de ser el garante y proveedor de los derechos sociales; ello generaría la conciencia de contribuir con un Estado que representa los intereses generales de la sociedad 2) gravar los capitales financieros, en especial los de origen externo, los cuales poco tributan y han tenido un tratamiento preferencial 3) que el "representante del contribuyente", o el que hace sus veces, sea nombrado por elección popular directa.

Finalmente es conveniente señalar que en esta constancia no se hace referencia la tributación local, en razón del espacio disponible y la complejidad del tema. Lo que por ahora podemos decir es que hacer afirmaciones simplistas acerca del aumento en el gasto de los gobiernos locales es desconocer que el modelo de descentralización escogido implicó trasladarles responsabilidades de gastos a los gobiernos locales, de manera que se suponía que estos tenían que crecer. En el caso de los tributos, no se puede olvidar que la Nación se quedó con los tributos más importantes (renta, IVA, gravámenes al comercio exterior, e impuesto a transacciones) de manera que los gobiernos locales no tienen bases gravables significativas, y que se acordó con la Nación que ésta giraría los recursos por medio de transferencias. Pedir disminución de tales transferencias y pedirle a los gobiernos locales que generen más recursos significaría cambiar el modelo de descentralización del país, y en este caso un nuevo reparto de las cargas tributarias; esto en la práctica significaría (de acuerdo con la práctica internacional, por ejemplo de Estados Unidos) que la Nación renunciaría al IVA y se lo trasladaría a los gobiernos locales, o en su defecto haría lo mismo con el Impuesto a la Renta lo que es más difícil.

2.1. Concepto ingresos públicos

Existen razones teóricas que sustentan el punto de vista de que los ingresos públicos van más allá de los tributarios, sin tener que recurrir al principio constitucional en el sentido que la salud, la educación, las pensiones y los servicios públicos domiciliarios son un servicio público, y por lo tanto los ingresos para financiarlo tienen también el carácter público. Antes de pasar a las razones teóricas es conveniente señalar que

no incluir tales ingresos lleva a análisis distorsionados. En concreto, a pesar que la carga fiscal (ingresos públicos sobre el PIB) en Colombia es excesivamente alta, el punto de vista que se ha defendido en la Misión es el contrario y por ello justifica un aumento en los impuestos. Veamos algunas cifras.

Fedesarrollo afirma que los impuestos nacionales son el 10,8% del PIB cuando nosotros calculamos esa cifra en 19,3% para el año 2000. La diferencia consiste en que Fedesarrollo no incluye los aportes a la Seguridad Social ni todas las rentas parafiscales, que son impuestos de carácter nacional.

Nosotros señalamos que la carga fiscal completa es excesiva y ha aumentado de forma gravosa sobre la población. Nuestra afirmación se basa en los siguientes datos: la carga fiscal completa (ingresos públicos sobre el PIB) ha pasado de 25,0% del PIB en 1990 a 39,5% en 2000. Esto significa que por cada 100 pesos que produce la economía casi 40 se destinan al pago por conceptos que constituyen ingresos públicos (que llamaremos pagos públicos).

Otro indicador es el pago que hacen las familias por el mismo concepto. De cada 100 pesos que recibieron las familias en 2000 destinaban 36 a pagos públicos[49] cifra que era de 21 en el 93. Visto de otra forma, las familias sólo dedican el 64% de su ingreso para financiar sus gastos de consumo e inversión. Si a esto se agrega la pérdida de participación del ingreso de las familias en el Producto Nacional, y a su vez, el bajo dinamismo de éste último, encontramos que la capacidad adquisitiva de la población está seriamente deteriorada. En este sentido resulta altamente lesivo para la sociedad plantear aumento en los impuestos y en la tarifas de los servicios públicos, y carece de fundamento la afirmación que el déficit fiscal es consecuencia del bajo esfuerzo fiscal.

Esta apreciación está implícita en la afirmación que el déficit fiscal es consecuencia de un menor dinamismo de los ingresos públicos, que han aumentado 3,4 puntos porcentuales del PIB, frente a un mayor aumento del gasto (19 puntos). Señalar que ésa es la causa del déficit es simplemente un razonamiento circular que esconde una falacia. El déficit es la diferencia entre los ingresos corrientes y los gastos totales, de manera que la afirmación anterior equivale a aseverar que la diferencia (el déficit) ha aumentado porque la diferencia entre ingresos corrientes y gastos totales ha aumentado.

---

49 No se incluyen entre otros, el pago de impuestos y servicios públicos que hacen las empresas ni los aportes patronales a la seguridad social

La falacia consiste en que no se contabilizan como ingresos públicos los correspondientes al financiamiento de los bienes públicos que han sido privatizados. En las cuentas sobre el déficit fiscal no se incluyen como ingresos los que reciben las empresas privadas que proveen servicios públicos domiciliarios como energía eléctrica, acueducto, telefonía y aseo, los aportes de salud a las EPS privadas y los de pensiones a los fondos privados, los pagos que las familias hacen por concepto de educación a colegios y universidades privadas, el pago de peajes y tarifas por el uso de la infraestructura básica otorgada en concesión tales como carreteras y puertos.

Si todos estos ingresos se contabilizaran como públicos encontraríamos que la carga fiscal ha aumentado de forma considerable. Resulta inconsistente el discurso que el sector privado puede proveer bienes y servicios públicos, que es la reiteración de los reformadores actuales, pero que al mismo tiempo los ingresos que se cobran para financiarlos no sean incorporados en las cuentas fiscales. Los recursos que recauda el sector privado bajo estas condiciones son públicos porque se trata de monopolios naturales que deben ser regulados por el Estado, como los servicios públicos domiciliarios; públicos entregados en concesión como vías y puertos; o servicios que requieren de vigilancia estatal como la educación.

Por ejemplo, el aporte que se hace para salud y pensiones es un impuesto, porque se trata de una contribución obligatoria creada por una ley, que no puede ser destinada a fines diferentes.

A pesar de la privatización la producción de estos bienes y servicios es de naturaleza colectiva, su utilización afecta los intereses comunes de la sociedad, y su provisión no se puede hacer en un mercado de libre competencia. Por esto no pierden el carácter público y esa es la razón para que su oferta haya sido estatal en el pasado.

La Misión no ha justificado por qué sólo se concentra en los tributos del gobierno central, y excluye de su análisis los demás ingresos públicos. Consideramos que al menos debería haber reflexión explícita al respecto. Hecha esta claridad pasaremos a abordar algunos de los ejes del informe de la Misión, los cuales se concentran en el tema tributario.

2.2. Sostenibilidad Fiscal

El planteamiento central de la Misión para acometer la reforma tributaria es el de la sostenibilidad de las finanzas públicas. En concreto se señala que el mayor dinamismo de los gastos respecto a los ingresos corrientes ha llevado a la utilización excesiva del endeudamiento, lo cual ha producido un nivel de deuda pública insostenible en la actualidad.

El problema reside en el hecho que la deuda ya está absorbiendo el 40% de los gastos del Presupuesto Nacional para el año 2002. Si a ello se agrega el planteamiento del gobierno de Uribe Vélez de aumentar el gasto en seguridad, nos encontraríamos que el dilema de dicho gobierno viene a ser: pagar la deuda o aumentar la seguridad. Ambas cosas no se pueden hacer al tiempo.

Aunque la propuesta inicial de Uribe Vélez, el mismo día que ganó las elecciones, fue la refinanciar la deuda, a través de una actitud más flexible del Banco de la República y una renegociación con la banca internacional, en especial la multilateral, dicha refinanciación no es posible. En cuanto al pronunciamiento sobre Banrepública, inmediatamente se produjo una reacción de la banca externa, la cual se expresó al día siguiente a través de las firmas calificadoras de riesgo, especialmente Moody's. Adicionalmente el equipo económico nombrado se caracteriza por la más estricta ortodoxia en este sentido. En cuanto a refinanciar la deuda externa, sustituyendo los bonos emitidos y la deuda externa por bonos a más largo plazo, en la actualidad el deterioro de los mercados internacionales ha cerrado esa posibilidad.

De manera que la única vía para enderezar las finanzas públicas ha recaído en una reforma tributaria, y se recurre al argumento del bajo esfuerzo fiscal. Sin embargo, los ingresos públicos han aumentado, lo que sucede es que una parte de ellos no se registran como se señaló atrás. Ahora bien, en cuanto al gasto habría que analizar qué explica su dinámica.

En el informe de Fedesarrollo se señala que el aumento se debe principalmente al gasto en salud y educación, constituyen las transferencias territoriales y en seguridad. Eso no es cierto, el análisis de las cifras señala que los principales factores históricos que dinamizan el gasto públicos son el servicio de la deuda y las transferencias a los intermediarios de la seguridad social. La suma de los dos pasó de representar el 22,7% del total de los gastos del Presupuesto Nacional en el 91 a ser el 52% en 2002.

Son los gastos financieros los que han desestabilizado las finanzas públicas, y ello es consecuencia de las reformas económicas que se hicieron a comienzos de la década del 90, y del comportamiento especulativo de los capitales financieros privados que dichas reformas permitieron y estimularon. Al respecto se pueden destacar, entre otros, los siguientes factores: 1) no emisión monetaria para el gobierno, 2) flexibilización del mercado de capitales, y 3) reforma a la seguridad social (ley 100/93).

Empecemos por el tema de la emisión monetaria. La Constitución de 1991 introdujo la prohibición de utilizar los recursos de la emisión

monetaria para financiar el Presupuesto Nacional, lo cual obligó al gobierno a emitir bonos de deuda pública (los TES) que se colocaron en los mercados financieros pagando tasas de interés de mercado, de tal forma que una porción creciente de los impuestos fue absorbida por el costo financiero de los mismos. Esta circunstancia hace que el servicio de la deuda se vuelva una carga cada vez mayor del Presupuesto, constituyéndose en el principal gasto, y en el principal causante de los desbalances fiscales.

La sustitución de los recursos de la emisión monetaria por recursos captados en el mercado de capitales se justificó con el argumento de que los recursos provenientes de la Banca Central eran inflacionarios. Sin embargo, este argumento resulta inconsistente porque a la par que se le cierra al gobierno el acceso a los recursos de la emisión monetaria, se abre esta posibilidad para sistema financiero privado. La liquidez del país, diferente a la que se origina por la monetización de las reservas internacionales, se crea a través de la emisión que hace el sistema financiero privado por la vía del crédito, como consecuencia de la desregulación financiera que se introdujo a comienzos de los 90.

Las reformas han potenciado la capacidad del sistema financiero privado para la generación de crédito al menos en tres vías. La primera, la desregulación financiera, principalmente por la vía de la eliminación de limitaciones administrativas y reducción de los encajes, lo que se tradujo en la reducción de las trabas existentes para la generación de créditos[50]. La segunda tiene que ver con la eliminación de los controles a la inversión extranjera y la privatización del mercado de divisas al quitar el control de cambios lo cual hace que el sistema financiero se convierta en un vehículo expedito para convertir en crédito (expansión de la masa monetaria) las inversiones financieras de origen externo que se tramitan en el país, todo facilitado por la desregulación del sector. La tercera, es que las reformas han vuelto líquidos muchos de los activos sociales, como por ejemplo los ahorros de los trabajadores en los Fondos de Pensiones, o las reservas de los sistemas de seguros de salud, y estos activos a través del sistema financiero se convierten en fuente de creación de liquidez monetaria.

Los medios de pago han crecido por la vía del multiplicador bancario, y no por la base monetaria que es lo que correspondería si el déficit se

50 La reducción de las limitaciones administrativas remueve la especialización de las entidades en diferentes áreas, tales como créditos hipotecarios, banca tradicional, banca de inversión, ahorro, etc.; con la desregulación cualquier entidad puede hacer cualquier operación financiera.

financiara con emisión monetaria. De manera que, mientras se le cierra al gobierno la posibilidad de apropiarse de una parte del excedente social a través de la emisión, se le abre esta posibilidad al sector financiero privado. Simplemente se privatizó la emisión monetaria.

El efecto de las reformas de comienzos de los 90 sobre la aceleración del crédito se tradujo en una presión a la demanda agregada sobre la base de una economía al debe, produciendo presiones monetarias, déficit en cuenta corriente, y sobreendeudamiento. Se configuró una típica burbuja especulativa que vino a reventar con la crisis de 1997 con la consecuente destorcida económica. A partir de ese momento comienza la desaceleración de la economía, que todavía continúa. Este comportamiento fue reconocido por el Banco de la República (ver informe al Congreso de la República de marzo de 2002), y el DNP, y es un fenómeno que la teoría ya ha tratado.

Hubo sobreendeudamiento de las familias, las empresas y el sector público. En cuanto a las familias cabe destacar la quiebra de los tenedores de vivienda (crisis del UPAC). En cuanto al sector público, vale destacar la deuda de la Nación y los problemas de los fiscos regionales. La conclusión que se deriva de esto es que la crisis fiscal en particular, como la crisis económica en general, es consecuencia de la lógica especulativa del capital financiero. O dicho en otras palabras, la causa de la crisis económica no está en la crisis fiscal, esta última es una consecuencia y no una causa.

Otro gasto que ha tenido un crecimiento muy alto y por tanto se convierte en el segundo factor que explica el desequilibrio de las finanzas públicas, después de la deuda pública, es el de las transferencias de la seguridad social, como se mencionó atrás.

Este rubro ha tenido un crecimiento muy significativo después de la ley 100 de 1993. Lo que ha llegado al Presupuesto hasta la fecha por este concepto no refleja ni siquiera de cerca la verdadera dimensión del monto que se debe asignar en el futuro. Sólo se ha pagado una fracción muy pequeña de los bonos pensionales que la Nación debe girar para el tránsito de los afiliados del régimen de seguridad social tradicional al nuevo esquema creado por la ley 100.

Y aquí estamos frente a las grandes mentiras que se le han presentado al país en cuanto a la reforma pensional. Se nos dijo que con la privatización de la seguridad social el costo fiscal disminuiría, y en la práctica este ha venido aumentando de forma acelerada. Que la cobertura en pensiones aumentaría y esta ha disminuido, porque la mitad de los afiliados al sistema no están activos. Que aumentaría el ahorro

nacional a través del estímulo a la capitalización privada, y el ahorro nacional se ha desplomado. El ahorro pensional en gran parte se ha destinado a la especulación financiera o se ha colocado en títulos de deuda pública.

Y otra afirmación que genera una gran desconfianza es el monto del pasivo pensional, porque cada vez que el gobierno presenta las cifras las aumenta en proporciones colosales. Las cifras iniciales de la Comisión de Gasto Público señalaban que el déficit pensional era del 30% del PIB, las cifras finales hablaban del 70%, posteriormente el Ministerio de Hacienda en el Presupuesto de 2000 señalaba que era del 120%. Actualmente en el debate en el Congreso sobre Seguridad el 19 de julio de 2001 el gobierno dijo que era equivalente a $350 billones, 207% del PIB, y recientemente se ha mencionado una cifra cercana a los $500 billones, más de tres veces del PIB[51]. Cada vez que anuncian las cifras el pasivo pensional crece como la espuma.

En estas condiciones el pasivo pensional aparece como un pesado fardo sobre el Presupuesto. Dada su magnitud (la cifra que maneja ahora el gobierno vale 10 veces el Presupuesto General de la Nación) se convierte en una restricción financiera ante la cual cualquier negociación sobre la distribución de las partidas presupuestales resulta apabullada por la carga de una deuda que apareció de la noche a la mañana. Además, se está creando un escenario en el cual la sociedad está abocada al caos, suponiendo que la sociedad en el futuro no será más rica, que no tendrá un stock de capital ni un flujo de ingreso mayor con el cual pueda hacer frente al pasivo pensional.

Dicha deuda apareció a partir de la expedición de la ley 100 de 1993, que privatizó el régimen de seguridad social en Colombia. El nuevo esquema supone que cada persona afiliada al sistema debe tener un ahorro individual, para respaldar su pensión futura. Esos ahorros individuales no existieron en el sistema anterior porque el sistema funcionaba sobre la base de una reserva de ahorro global y sobre la solidaridad. Con el nuevo sistema hay que crear una cuenta de ahorro para cada persona, que al sumarse da los $500 billones de que habla el gobierno, y mucho más si incorporamos a todos los que deberían estar en el sistema.

Estos recursos deben estar colocados en el sistema financiero, el cual los pondría a rentar a través del mercado de capitales. Pero conociendo

---

51 El Director de Planeación Nacional anunció una cifra de $350 billones frente a un PIB para el 2000 de $169 billones. Los cálculos se hacen sobre el PIB y los precios del 2000.

la naturaleza de dicho sistema, de acuerdo con lo señalado atrás, tales recursos se dedicarán a la especulación. Resulta entonces que la deuda pensional son recursos que el gobierno debería aportar a través del Presupuesto para trasladarlos al sistema financiero, y aumentar de esta manera la masa de recursos sobre los cuales se hace la especulación.

Sin embargo, este sistema, el de capitalización individual, no es el único que existe. Es más, el régimen predominante en los países desarrollados es el de prima media, que es el sistema a través del cual la seguridad social alcanzó una cobertura universal en dichos países. En el caso de la prima media los pasivos pensionales serían mucho menores por lo menos una décima parte de las cifras que presenta el gobierno (habría que hacer el cálculo actuarial correspondiente) porque no existiría la obligación de hacer un ahorro individual, sino que las reservas se constituirían para cubrir los desfases del flujo de caja del sistema en su conjunto.

Es necesario revisar de nuevo las cifras de la seguridad social, y desmontar la ley 100, porque ella misma está creando la "bomba de tiempo" que señala el gobierno, generando deudas que por su magnitud se vuelven irreales porque no se podrán pagar. Además, a través de la seguridad social privada se pretende alcanzar la cobertura universal, cuando dicha cobertura fue alcanzada en los países que la lograron, a través de un sistema público de reparto. De manera que con el régimen actual estamos dando un salto al vacío, estamos entrando en la dimensión desconocida.

2.3. Problema de legitimidad

Uno de los problemas graves de la tributación en Colombia es el alto grado de evasión. Si este problema se corrigiera, los recaudos tributarios serían más que suficientes para sufragar los gastos. Para lograr este propósito la Misión propone penalizar la evasión, mejorar la administración tributaria y simplificar el régimen tributario. Si bien estos elementos pueden ayudar a atacar el problema de la evasión, no tocan el problema de fondo.

Los impuestos históricamente han sido recursos de naturaleza estatal, y por tal razón han sido determinados mediante un proceso político democrático para que la sociedad los considere legítimos: "No taxation without representation". En la medida en que esa legitimidad se menoscaba la disposición de la población a pagar los tributos se reduce, de manera que los problemas de evasión y elusión tienen que ver con este aspecto.

En el caso colombiano el problema de la legitimidad no se debe menospreciar y los altos niveles de evasión pueden evidenciar problemas en esta dirección. Hay que tener en cuenta que se mina la legitimidad cuando se pasa la provisión de bienes y servicios públicos a la esfera privada; en este caso la gente no ve justificado que se les exijan esfuerzos tributarios adicionales.

En el campo de la legitimidad existen otros dos problemas que no pueden ser desconocidos, especialmente en Colombia. El primero consiste en que el Estado no tiene en la práctica el monopolio de la tributación si consideramos la existencia de organizaciones armadas que se abrogan el derecho de cobrar tributos y efectivamente los cobran por la vía coactiva. El segundo, una gran parte de la actividad económica está por fuera de los canales institucionales incluidos los tributarios. Esto tiene que ver con la economía informal y la criminal (contrabando y narcotráfico). Es preciso advertir que la economía informal y la criminal no son la misma cosa.

2.4. Tributos sobre la población

El eje de la reforma está en gravar a la población a través de afectar su ingreso laboral y castigar su consumo a través del IVA. Una propuesta de esta naturaleza debe ser enérgicamente rechazada no sólo por inconveniente sino por regresiva.

Inconveniente en el sentido que restringe aún más la capacidad de gasto de la población, lo que termina por profundizar los efectos recesivos de la política económica, los cuales tienen quebrados al sector productivo nacional. Y regresiva porque pretende descargar en la población los costos de una crisis que ha sido producida por el capital especulativo privado. Si se trata de equidad son ellos los que deben pagar el costo del ajuste porque son ellos los responsables de los desequilibrios macroeconómicos.

La propuesta parte de señalar que las personas naturales no pagan impuestos, y que estos son pagados por las empresas. Esta afirmación es falsa. En primer lugar el impuesto recae principalmente en las personas naturales a través de retenciones e IVA. En segundo lugar, en el caso de las empresas, hay que señalar que ellas hacen de agentes retenedores de impuestos pero el impuesto que liquidan por este concepto no es suyo. El impuesto imputable a las empresas es pequeño.

Otra falencia en el diagnóstico está en no reconocer que una de las características de la globalización es la de disminuir las posibilidades de recaudar impuestos por la rebaja de aranceles, por el hecho que una gran

parte de tales capitales se mueven por circuitos virtuales (informática) que los hace difíciles de detectar, y por los tratamientos preferenciales que se le da al capital extranjero, tales como la eliminación de la doble tributación, reducción de los impuestos a las remesas al exterior, no pago de impuesto a la renta sobre rendimientos financieros. Si se quiere recaudar nuevos tributos es por allí por donde habría que empezar.

Es conveniente señalar que en el caso de los impuestos a los salarios e IVA, se propone la generalización de un sistema de presunciones para captar las actividades del sector informal. Este sector por definición está por fuera de la formalidad institucional de modo que no existen los registros en los circuitos financieros que permitan detectar sus operaciones económicas. Tales registros son indispensables no sólo para poder determinar el impuesto a pagar en el caso de una fiscalización, o para aplicar el régimen de retenciones en la fuente para efectos del recaudo.

Establecer un sistema de presunciones significa que el Estado supone cuáles son los ingresos de una persona o un negocio y sobre eso liquida los impuestos. Puede suponer, por ejemplo, ventas de una tienda, la producción de una famiempresa, o la remuneración por servicios personales prestados. Si los ingresos son inferiores a los que el Estado supone, el negocio debe ser cerrado (después de que pague los impuestos, por supuesto) porque no es eficiente, o la persona debe dedicarse a otra cosa. Las presunciones significan restablecer mecanismos como la desafortunada "Boleta Fiscal".

2.5. Eliminar las exenciones

Las exenciones y demás tratamientos tributarios preferenciales son el resultado de una negociación política al interior del ejecutivo, y en las relaciones de éste con el Congreso, en el momento que se tramita una reforma tributaria. Dicha negociación debe invocar algún argumento de legitimidad para justificar el tratamiento preferencial a un sector, grupo social o región.

A pesar de las razones invocadas, las exenciones se presentan como "agujeros" a través de los cuales se fugan recaudos tributarios potenciales. Las exenciones aparecen así como artimañas de los legisladores tributarios (y de los intereses económicos que ellos representan) que son aprovechadas por los declarantes para evadir y eludir tributos. A su vez el Estado, debe dedicarse a cerrar tales agujeros.

Hay otro principio implícito que permea toda la propuesta y es que cualquier tratamiento preferencial significa afectar la neutralidad del tributo. La neutralidad significa no alterar la asignación que hace

el mercado y se supone que el mercado asigna eficientemente, de manera que la no neutralidad implica no eficiencia. Bajo este principio cualquier preferencia, cualquier tarifa diferencial, cualquier criterio de progresividad, significa no eficiencia. Consideramos que este es un criterio reduccionista, que no resiste un análisis serio, porque implicaría conclusiones absurdas como por ejemplo descalificar la política industrial, desarrollo de un sistema de crédito hipotecario, o la promoción de exportaciones, porque todas esas políticas, y prácticamente cualquier política pública, se considera una distorsión que atenta contra la neutralidad del mercado.

En su lógica "racional", los contribuyentes crean mecanismos para pagarle lo menos posible al Estado. Si este es el comportamiento del proceso político la conclusión que se deriva es que dicho proceso lleva inevitablemente a la evasión y elusión tributarias, de manera que el trabajo de la Misión resulta estéril en este sentido porque el proceso político volverá a crear los agujeros, como le sucede al Ejecutivo cuando presenta las reformas a consideración del Congreso.

Si se recomienda eliminar las exenciones surge el problema que se está en contra de los agentes que las instituyeron, cada uno de los cuales tiene doliente en el Congreso. Eliminarlas puede ser un paso en la dirección de gravar más al capital, lo que daría un criterio más progresivo a la reforma. Sin embargo, también somos escépticos en esta opción porque sabemos que el capital está sobre representado en Ejecutivo y en el Congreso, que son los espacios donde se tramitan las reformas tributarias.

Si se recomienda eliminar unas exenciones y mantener otras, entramos en el terreno de escoger los criterios válidos que debemos adoptar, a una discusión de carácter político sobre lo que es justo, conveniente, y promueve el desarrollo económico y social. Esta discusión sería más sana respecto al enfoque del Public Choice, pero no se puede resolver durante media sesión de la Misión que fue el tiempo utilizado para tratar el tema. Sobre todo porque esta debe contar con el concurso de las fuerzas sociales, económicas y políticas del país.

El enfoque basado en el comportamiento racional del individuo, egoísta y maximizador de su beneficio económico, es unidimensional. No tiene en cuenta la otra dimensión del individuo que es su pertenencia a un colectivo social. Desde esta última perspectiva la tributación puede ser presentada como una contribución al desarrollo de un propósito nacional. Un propósito que refleje la voluntad de un proyecto de Nación, de un imaginario social, del principio de la solidaridad, de la existencia de unos derechos colectivos para los cuales todos contribuyen.

La existencia de ese propósito nacional permitiría crear criterios para determinar cuáles son los tratamientos preferenciales. Pero más importante que eso, permitiría castigar la evasión como la traición a dicho propósito. La ideología del mercado puro atenta contra este principio, porque cualquier intervención discrecional del Estado en favor de un propósito nacional implicaría violar las leyes del mercado. Lo único que no atentaría contra ello sería la defensa del orden público que significa recuperar el monopolio del Estado para que el imperio de la ley se restituya y se restauren las instituciones en las que opera el mercado.

Por todo lo anterior la discusión sobre las exenciones basada en lógica del individuo racional genera un círculo vicioso que no lleva a ninguna parte.

2.6. Rentas Parafiscales

Si bien el tema de las "rentas parafiscales", los aportes al Sena, ICBF, y cajas de compensación, la Misión no propone su eliminación (que fue la propuesta inicial) o la reasignación, que es la propuesta del gobierno Uribe Vélez, es preciso señalar que el análisis de tema que se hace es equivocado. Ellas son mostradas como un costo para las empresas. Por el contrario se trata de una prestación social de los trabajadores, que constituye un ingreso (salario indirecto) y que su eliminación tendría un impacto social y económico altamente negativo. Es equivocado además porque la única referencia que se hace a las instituciones que se financian con los parafiscales se concentra en un listado sobre sus defectos, sin poner en balance sus beneficios (por ejemplo, atención materno infantil, subsidio familiar, capacitación y subsidio de vivienda, etc.) y sin tomar en consideración la opinión de los beneficiarios.

3. Criterios para un ordenamiento fiscal

En esta sección se transcriben los comentarios de Eduardo Wiesner, miembro del Consejo Directivo, como aporte al desarrollo del trabajo de la Misión.

3.1. Comunicación de noviembre 23, 2001

Según lo acordado ayer en la reunión de la "Misión de Ingreso Público" me permito resumir los planteamientos que hice sobre la agenda y el contexto de trabajo de la Misión. La idea es facilitarle a Fedesarrollo la configuración final de los temas de investigación, y de sus subtemas o áreas de énfasis, tanto para sus propios estudios como para los de los expertos internacionales. Son apenas sugerencias y comprendo que la "Misión", como un todo, tendría que expresar su opinión al respecto.

Ingresos tributarios subnacionales

Creo que esta es un área de enorme importancia. En casi todos los países emergentes la proporción (en el PIB y en el total) de los ingresos tributarios subnacionales es la que más rápido crece. Y, por lo general, lo que la política económica busca es, precisamente eso, que a nivel subnacional crezcan los ingresos tributarios propios, netos de transferencias. Detrás de esta preferencia de política esta el telón de fondo de una descentralización que realmente busque el desarrollo institucional, económico y político; local y regional.

Mis sugerencias específicas serían:

- Tener una buena medición del desarrollo reciente de los ingresos tributarios propios, departamentales y municipales. Subrayo tributarios y propios. Es decir, excluyendo transferencias.
- Tener una buena medición de los ingresos por venta de servicios del nivel central y de los municipios o departamentos ("servicefees o user charges").
- Explorar opciones para ampliar la autonomía fiscal local, departamental y municipal, dentro de límites o rangos.
- Ver los cambios que se han producido en la razón entre el primero y segundo puntos.

En resumen, en Colombia los ingresos fiscales subnacionales, aunque han mejorado, siguen siendo bajos (1,0% del PIB a nivel departamental en 1997, y 1,6% del PIB a nivel municipal) y podrían mejorar mucho con una adecuada estructura de incentivos. Lo que Poterba llama "The choice of instrument problem". El "cómo" intervenir en los mercados.

Sostenibilidad fiscal

Sobre este tema mi sugerencia es que las proyecciones no sean "policy free" como si un nivel de endeudamiento sostenible fuese, por ese solo hecho, deseable o tolerable. O peor aún una meta. Tanto como cuenta el nivel agregado de un endeudamiento cuenta también, y quizás más, lo que ocurre al interior de ese endeudamiento. Es decir, lo que esta detrás de los pasivos, i.e., su origen micro institucional, su distribución sectorial, su naturaleza jurídica, la "propiedad" de esos riesgos.

Lo que cuenta es la calidad de los activos financiados con los pasivos. No si los pasivos son sostenibles en su agregado macroeconómico y/o de balanza de pagos. Y no hay que dejarse confundir con medidas de "déficit primario" u "operacional".

La Equivalencia Ricardiana (ahora desarrollada por Robert Barro) sostiene que deuda y tributación son "descontables" por los mercados y por los contribuyentes. Que son casi equivalentes. Por ello hay que tratar de separar y vigilar con igual rigor lo que se financia con impuestos y lo que se financia con deuda.

El otro asunto delicado aquí es que no queremos dar la imagen que un nivel de endeudamiento sostenible (como porcentaje del PIB, por ejemplo) es ya, de por sí, ex ante, una opción fiscal. En un país con tanta resistencia a anclar como debiera, su política económica global a una restricción presupuestal, no sería aconsejable que se de la impresión frente a las enormes necesidades existentes, que ellas pueden ser financiadas por tener un espacio dentro de una sostenibilidad dinámica de largo plazo.

Ley de responsabilidad fiscal

Sugeriría contemplar tener como un producto (semiterminado al menos) de la Misión, un borrador de la "Ley de Responsabilidad Fiscal". Este tipo de leyes son los desarrollos básicos que muchos países en América Latina (y aún en la Unión Europea ya, que el Tratado de Mastricht es una modalidad de este tipo de leyes) están tratando de configurar. El Brasil en 2000 logró por fin, ordenar su marco fiscal con esta Ley y avanzo así a un nivel muy alto de madurez fiscal. Colombia tendrá que llegar allá y pronto. Un marco fiscal integral dentro del cual ni el déficit ni el endeudamiento sean las primeras opciones.

Me doy cuenta que producir una "Ley de Responsabilidad Fiscal", paralela con la normatividad fiscal y tributaria específica, es una tarea enorme que podría exceder lo que podemos abordar. Pero yo tenía entendido que el gobierno contemplaba este tipo de tarea en su agenda. Quizás podríamos ver que externalidades de nuestro trabajo podrían alimentar el ejercicio de una "Ley de Responsabilidad Fiscal", y viceversa.

Contexto global

En líneas generales sugiero le demos gran prioridad a los temas fiscales y tributarios que tienen vigencia actual pero también a los que hacen parte de la dirección hacia donde autónomamente se dirigen los procesos de los mercados públicos y privados. Dentro de este contexto pienso que la "Misión" tiene el deber de demarcar rumbos de investigación, delinear áreas prioritarias para investigaciones, individuales e institucionales, así como crear al interior del gobierno procesos de auto evaluación y de reforma para su adecuación institucional a los desafíos emergentes.

Dentro de esta visión, comparto plenamente la atención a los temas de pensiones, de competitividad de largo plazo, de informática y comunicación con los contribuyentes, y al uso general de incentivos para intermediar y bajar los costos de transacción entre los mercados públicos y privados. Hay que recordar que detrás del tema de pensiones y de seguridad social está todo el desarrollo de mercados de capital de largo plazo.

Considero importante que en el segundo trimestre de 2002 trabajemos con abogados expertos en temas fiscales para ir configurando el marco legal de las propuestas así sean solo borradores de proyectos de Ley. Solo hasta que se escriban borradores se encontrarán los acuerdos y desacuerdos de fondo y se perfilaran las posiciones que habría que adoptar.

Así el trabajo de la Misión termine el 5 de agosto el impacto que debemos buscar es tanto el inmediato sobre la política económica y fiscal del segundo semestre del 2002 y primer semestre del 2003, como sus efectos sobre los grandes temas de los próximos 3-5 años. Esto quiere decir, inter.alia, ir sembrando programas de investigación de largo plazo en las áreas críticas. Lo que vamos a hacer es más estructural que coyuntural y el aporte de la Misión a la definición técnica y política no depende significativamente de la circunstancia del cambio de gobierno en agosto del año entrante.

Por último, desde ahora convendría contemplar la rápida publicación del Informe Final y de sus anexos para el mes de agosto o a más tardar septiembre del 2002. Su amplia divulgación y su discusión pública hacen parte integral de los procesos de reforma de cualquier política pública. Mucho más en el caso de la tributaria y fiscal.

3.2. Comunicación de junio 26, 2002

Permíteme que vuelva sobre algunos de los comentarios que en el pasado he hecho en la Misión de Ingreso Público. Me refiero, en particular, a los relacionados con el marco macrofiscal que creo debe ser el contexto general dentro del cual se desarrollen los puntos prioritarios de la agenda de la Misión y de su Informe Final.

Sigo convencido que el Informe debería comenzar con una breve pero densa referencia al actual desafío macrofiscal que enfrenta el país y a los complejos escogimientos que del mismo se derivan. ¿Qué quiere decir esto? Pues que no es posible mantener el nivel total de gasto público de los últimos años, ni aumentar la deuda, ni dejar de reestructurar la actual composición del gasto y de los ingresos públicos al interior de los mismos. La actual situación prácticamente dicta que el marco macrofiscal

del cual partiría el análisis de la Misión es que se requiere un superávit primario de 3-4% del PIB para fines de 2004.

A partir de esta meta habría que descomponer las áreas donde los gastos públicos han aumentado entre 1990-2000, (aproximadamente un 40% en términos reales), entre otros frentes en: i) transferencias, ii) intereses, iii) salvamento de entidades (bailouts), (iv) algunos ministerios como Educación, Defensa, la Fiscalía, la Procuraduría y otros.

Según el doctor Juan Carlos Echeverry, apenas algunas de estas áreas ya configuran un incremento equivalente a 3,87 puntos del PIB entre 1990 y 1998[52].En verdad, los aumentos reales deben ser superiores a 5 puntos del PIB. Aquí están las áreas de reducciones potenciales.

Desde el lado de los ingresos habría que preparar una tabla similar para precisar cual ha sido la evolución desde 1990 en los principales rubros por su origen y contexto institucional i.e., nacional o subnacional, centralizado o descentralizado, Ecopetrol y otros.

Con base en la meta aproximada del superávit primario (4% del PIB) para 2004, el ejercicio siguiente sería "devolverse" con sugerencias específicas a cerca de dónde recortar dinámicas de gasto y dónde aumentar ingresos fiscales, en particular impuestos. Así se podría llegar a unas recomendaciones específicas para el nuevo gobierno, en particular para el equipo económico.

Estas recomendaciones deberían prestar especial atención a las formas específicas en que un sector público puede tanto aumentar sus ingresos fiscales y no fiscales como el inducir recursos privados a funciones públicas. Y también puede mejorar resultados económicos y sociales introduciendo los incentivos correctos en las conductas de la gerencia pública y en la evaluación de resultados.

En resumen, se tendría una estimación cuantificada, al menos en grandes rubros, sobre qué tanto se tendrían que subir los impuestos y dónde se reducirían los gastos, dejando margen para nuevas prioridades de gasto. Pero la meta inevitable será un superávit primario parecido al sugerido.

El propósito de fondo de estas sugerencias y de este enfoque es plantear la decisión básica de política económica de que un "estartazo" no parece tener bases sólidas ni en los orígenes del problema (el aumento del gasto), ni en las posibilidades reales del entorno institucional, ni del

---

52 Echeverry Juan Carlos, (2002), "La Recesión del Fin de Siglo", Las Claves del Futuro,página 50.

mercado interno (una quasi recesión), ni del nivel actual de sobrevaluación del tipo de cambio.

De esta manera, el país quedaría enterado de la posición de la Misión, o de al menos de algunos de sus miembros, y el gobierno del presidente Alvaro Uribe y su equipo económico obtendría una plataforma inicial para la presentación de su propia propuesta de ajuste.

Todo lo anterior es perfectamente consistente con el excelente trabajo que ha venido cumpliendo el equipo técnico de la Misión. Lo complementa y fortalece su contexto para destacarlo en su papel crítico de examinar los contenidos microinstitucionales de, por ejemplo, i) ¿Qué hacer con las transferencias? ii) ¿Cómo reducir el impacto fiscal adverso de las pensiones? iii) ¿Cómo reducir el nivel máximo de las tasa de algunos impuestos? iv) ¿Cómo mejorar su composición interna? v) ¿Cómo y dónde obtener ganancias ampliando bases, reduciendo exenciones y "taponando" la evasión?

3.3. Comunicación de julio 9, 2002

Pienso que ésta Misión, al igual que otras anteriores, debe ir cumpliendo una cierta pedagogía sobre la opinión pública e ir abriendo temas al debate político general. Y debe hacerlo sentando algunos principios que ya son generalmente aceptados en gran parte de la academia y de la praxis en muchos países que han sabido aplicarlos y aprender de ellos.

Sobre una buena porción de esos temas, la Misión no podrá sino enunciarlos y establecerlos como preceptos analíticos para el contexto específico de sus conclusiones y recomendaciones. Pero podrá dejarlos como áreas para futura investigación académica y sistemática y para que vayan informando al desarrollo de las políticas que corresponda.

En esta nota sólo me referiré a tres de esos principios: i) la integralidad del ámbito fiscal, ii) la importancia de los incentivos y de las evaluaciones independientes y iii) el enfoque de formular políticas públicas a partir más de las restricciones que desde el desideratum de los objetivos.

La Integralidad Fiscal como la Unidad de Análisis

Respecto a la integralidad del área fiscal, el aporte que puede hacer la Misión es ofrecer una visión que consolide los procesos financieros y los saldos fiscales del nivel nacional con los dos niveles subnacionales. Y en cada uno de ellos con los sectores centralizados y descentralizados.

Los mercados no responden a taxonomías formales, ni contables ni de geopolítica doméstica. Ni siquiera internacional. La verdadera "institución fiscal", y las reglas que de ella se derivan, esta configurada por el balance del ahorro e inversión del sector público en su integralidad. Como la experiencia lo demuestra, el presupuesto del nivel nacional central no es independiente de los presupuestos del nivel municipal, o departamental, o de entidades tan importantes como Ecopetrol, el Seguro Social, o la banca pública. Y ese presupuesto total, y en particular su saldo fiscal consolidado, tiene como límite último la tasa real de interés que sea compatible con el crecimiento económico de largo plazo.

A la grave situación fiscal que hoy vive el país se llegó por muchas causas. Pero habría ayudado a mitigar ese proceso el haber tenido una visión, una información, un análisis y un seguimiento más focalizado en sus interdependencias e "integralidad".

Dentro de este contexto específico, celebro los comentarios del doctor Henry Rodríguez, de la Dirección de Apoyo Fiscal, DAF, del Ministerio de Hacienda, ante la Misión, en el sentido de explorar marcos institucionales, es decir incentivos, que pudieran regular mejor la interacción entre los agentes en el espacio consolidado de las finanzas públicas. Algo así como lo que ya logró la Ley de Responsabilidad Fiscal en el Brasil o el "Sistema Nacional de Inversión" de Chile, y como lo busca el actual proyecto de Ley que presentó al Congreso el Ministro de Hacienda el doctor Juan Manuel Santos.

El papel de los Incentivos y de las Evaluaciones Independientes

Decía el premio Nobel en economía Kenneth Arrow, respaldando los postulados de la nueva economía institucional, que el estudio de los incentivos era el desarrollo más importante de la economía en los últimos 40 años. Lo decía con referencia al manejo de situaciones donde los mercados son incompletos, hay diferencias de intereses, de información y de responsabilidades políticas.

Pues bien, si se tuviera que hacer un balance de las causas de los problemas fiscales del país, se tendría que decir que detrás de ellos hay toda una estructura de incentivos equivocados. Incentivos automáticos que premian al gasto (como las transferencias) y no el resultado; incentivos que distorsionan procesos de mercado; incentivos que atentan contra el equilibrio macroeconómico; incentivos que trasladan costos a otros niveles de gobierno o a otras instancias fiscales. Por último, incentivos que no premian las diferencias cualitativas de gestión o las diferencias de resultados.

Con frecuencia todo esto surge, ab initio, de algunas confusiones conceptuales como la de pensar que no se pueden utilizar incentivos cuando hay escasos recursos o cuando se trata de lograr mejorías en equidad o en desarrollo social.

Esta es una segunda área donde la Misión podría ir cultivando ante la opinión pública en general, visiones mejor informadas sobre el panel positivo que pueden jugar los incentivos a todo lo largo y ancho de los mercados públicos y privados.

En un plano más específico, veo con especial interés que ya la Secretaria Técnica parece acoger la noción que las transferencias deben tener un porcentaje alto de incentivos. El proponer que un tercio o un cuarto de las transferencias se dedique a financiar un "pool" para incentivos ya sería un aporte enorme a la discusión. Más tarde, habrá que entrar a precisar todas las difíciles preguntas que habría que contestar respecto a la puesta en marcha de un verdadero sistema de incentivos y de evaluación de resultados. Pero esto se puede hacer después de la definición inicial de política de adoptar esta ruta. Además, esto no es algo nuevo. Ya hay algunas experiencias al respecto.

La Formulación de Políticas Públicas desde las Restricciones Fiscales

Desde mediados de la década de los 90 el país adoptó un nivel de gasto público muy superior a sus ingresos públicos. Por esa ruta llegó a una crisis pronosticable y hoy representada por una deuda bruta pública, interna y externa, equivalente a un 54,2% del PIB. Esta proporción era del 26,0% del PIB en 1995. Es decir, se ha más que duplicado en los últimos seis años. Del total de la deuda pública actual, un 27,0% del PIB es deuda interna y un 27,2% es deuda externa. Entre 1996 y el 2001 esta deuda creció a una tasa nominal anual del 29,4%.

Como bien lo señala el Informe del Banco de la República al Congreso sobre el año 2001, lo más grave es que esa dinámica de aumento aún no esta del todo corregida. Como tampoco se ha podido mejorar la calidad del gasto que se ha financiado con esa deuda y con otros recursos. La pregunta de fondo es ¿dónde están los activos que fueron financiados con esos pasivos?

Dentro de este contexto, el principal marco de trabajo de la Misión es uno de restricción fiscal, en el sentido que ella tendría que darle especificidad a sus propuestas y orientarlas a establecer el superávit primario necesario para alcanzar, en 1-2 años, un entorno donde el crecimiento de largo plazo sea más rápido y más estable.

3.4. Comunicación de julio 29, 2002

Ya próximo a terminarse el trabajo de la "Misión de Ingreso Público", al menos en esta primera etapa, quisiera poner a consideración suya y del Consejo Directivo algunas apreciaciones adicionales sobre el desafío macrofiscal que enfrenta el país y que la nueva administración tendrá que resolver.

Me refiero, en esencia, al marco conceptual que serviría de argumento para diseñar la reforma tributaria mucho más por el lado de reducir el gasto público total que por el lado de elevar el recaudo tributario. Esta es la decisión estratégica crítica. Este es el "first-order-optimizing" que organiza las tareas siguientes. Es la decisión que va a definir que tan creíble serán las reformas y, por lo tanto, será la que determinará si ellas generarán otros procesos complementarios. Más específicamente, parece imperativo que el saldo neto fiscal del país en 2003 y 2004 sea uno donde:

- Se ha reducido el gasto público total en aproximadamente 3-4 puntos del PIB.
- Al interior del gasto público se han hecho reestructuraciones para dar prioridad a la seguridad, a los programas de paz así como a un red de seguridad al desempleo.
- Se han establecido los incentivos macrofiscales y microinstitucionales para elevar la efectividad del gasto público en todos los niveles y sectores del gobierno. Particularmente donde se elevan las apropiaciones.
- Se ha subido el recaudo estrictamente tributario en 2-3 puntos del PIB.

El diagnóstico detrás de este planteamiento es que el país simplemente no puede seguir gastando y acumulando deuda. Mucho menos podría utilizar el gasto público como reactivador del crecimiento económico. Sería esta la peor señal a los mercados. Un "estartazo", cualquiera que sea su modalidad, podría agravar tanto la salida de capitales como la suspensión de los actuales flujos externos precipitando, en el corto plazo, una muy seria crisis. Por el contrario, si se dan las señales fiscales correctas, el flujo de financiamiento externo y el gasto privado interno serían el principal vehículo de la reactivación.

Pero hay que advertirlo, la reactivación sostenible no va a venir rápidamente. No hay que engañarse al respecto. No es factible reactivar la economía en 2002 y quizás tampoco en forma significativa en 2003. Con todo lo grave que ello es, mucho más grave sería que para el 2004 la actual administración no haya alcanzado una recuperación sostenible

y vigorosa. Y ello ocurriría si se cree la falacia de que se puede corregir un problema de gasto excesivo con mayor gasto. Si se percibe que con financiamiento adicional se corrige un sobrendeudamiento. En fin, si se considera que es posible mantener el actual nivel de gasto público.

El país ya ha venido tributando, de facto, mucho más que lo que dicen las cifras del 15%-18% del PIB. Esto es lo explícito de las cuentas tributarias. Pero no es lo real en el mundo de los mercados ni de los efectos perversos que genera un nivel de gasto que no es sostenible.

Si un país eleva su gasto en 5-6 puntos del PIB, como lo hemos venido haciendo, no puede pensar que, simultáneamente, no haya elevado también su nivel de tributación real en una proporción similar. Claro que lo ha hecho. Sólo que no ha sido un proceso fiscal explícito y transparente. Lo ha hecho a través de sus déficits acumulados que se volvieron deuda pública.

La Equivalencia Ricardiana y su versión moderna de R. Barro[53], sostiene que no hay gran diferencia entre financiar gasto público con impuestos o con deuda. Finalmente es el sector privado, el ritmo de crecimiento de la economía y la calidad de vida, los que pagan por ese nivel real de gasto y de tributación.

En Colombia tenemos excesiva tributación real porque tenemos excesivo gasto real. Esa alta tributación real inhibe el crecimiento y la inversión privada. El problema es que esa tributación ha sido subrepticia[54] y desordenada. No ha generado activos públicos. Si lo hubiera hecho, ¿qué tan difícil sería servir la deuda?

Nuestro problema no es tanto el no tener recursos para sostener un estado que sea solidario con las grandes necesidades sociales del país como el tener un estado que, por no saber gastar con eficiencia en lo social, acaba siendo poco solidario con los grupos más necesitados.

La ventaja enorme de tener una tributación y un recaudo explícito y transparente es que la calidad del gasto es más controlable y políticamente responsabiliza a quien lo hace. En nuestro caso, hemos visto los efectos adversos de una alta tributación (medida como gasto) y ahora nos toca

---

53 Barro, Robert (1974), "Are Government Bonds Net Wealth?" Journal of Political Economy, November December.

54 Easterly, William (1999) y otros han destacado la importancia de los pasivos invisibles y de las correcciones fiscales ficticias. Ver su "When is Fiscal Adjustment an Illusion?" Economic Policy, No. 28 April: 57-86. Ver también Echeverry, Juan Carlos, et al (1999) "El Balance del Sector Público y la Sostenibilidad Fiscal en Colombia", Archivos de Macroeconomía, No. 115, Departamento Nacional de Planeación.

regresar a niveles tributarios explícitos y sostenibles.

Es por esto que, en cierta forma, no se debe hablar tanto de reforma tributaria como de reforma fiscal y del gasto pues este último componente del balance fiscal es el que tendría que bajar más de lo que tendría que subir el ingreso tributario. Se debe hablar más de reformas sobre "cómo" se obtienen ingresos adicionales y sobre "cómo" se gasta mejor y menos. Lo que equivale a preguntar: ¿cómo se evalúan los efectos del recaudo y del gasto? y, ¿qué incentivos hay detrás de cada uno para lograr los resultados buscados?

Por último, cada peso ahorrado en el gasto, o mejorado en su productividad, no es muy distinto a un peso adicional de ingreso. Por esta razón no es aconsejable insistir en la separación nominal y taxonómica del ingreso, de una parte, y del gasto, de otra. Importa tanto lo uno como lo otro.

Ahora bien, ¿cómo endogenizar[55] las restricciones de economía política que hacen tan difícil lo anterior? ¿Cómo resolver el problema de "Acción Colectiva" que esta detrás de las decisiones donde los que ganan, que son la mayoría, no están del todo organizados políticamente para prevalecer sobre los que pierden, que son una minoría?

No hay respuestas fáciles a estas preguntas básicas. Pero tampoco enfrentamos una situación sin salida. El gobierno del Presidente Uribe ha recibido un mandato claro sobre lo que el país espera. Corresponde entonces tomar las medidas, explicarlas y difundirlas. Cómo sugirió Steiner[56], la ruta democrática para estos problemas es "enfrentar", entre si, a los legítimos intereses en pugna. Pero hacerlo bajo la restricción tributaria y la exigencia de la calidad del gasto. Esta es la responsabilidad primaria del Estado.

---

55 Ver Rodrik, Dany (1996), "Understanding Economic Policy Reform" The Journal of Economic Literature, March, Volume XXXIV, No.1, página 38.88

56 Ver su artículo en El Tiempo del 2 de mayo de 2002.

ANEXOS
CAPÍTULO TRES

ANEXO 1: Evolución de las finanzas públicas

Gobierno Nacional Central (% del PIB)

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Ingreso Total	8,86	10,41	10,78	11,55	11,4	11,28	11,96	12,56	11,9	12,75	13,37	14,68
Ingreso tributario	8,01	9,10	9,6	9,88	9,97	9,69	10,1	10,8	10,52	10,78	11,47	13,23
Renta	3,49	4,64	4,73	4,53	4,16	4,13	4,02	4,50	4,31	4,36	4,33	5,41
IVA Interno	1,75	2,07	2,29	2,66	2,67	2,63	3,39	3,30	3,21	3,25	3,33	3,78
Timbre Nacional	0,14	0,11	0,14	0,03	0,13	0,15	0,15	0,19	0,21	0,22	0,23	0,22
Grav, Mvtos, Financieros	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0,58	0,6	0,75
Actividad Externa1/	2,59	2,28	2,04	2,63	2,78	2,74	2,51	2,80	2,73	2,36	2,59	2,85
Otros	0,03	0,01	0,39	0,03	0,23	0,05	0,04	0,01	0,05	0,01	0,39	0,22
Ingreso no tibutario y otros 2/	0,86	1,30	1,18	1,68	1,43	1,59	1,86	1,75	1,38	1,97	1,89	1,45
Gasto Total	9,45	10,03	10,65	11,83	12,58	13,37	15,25	16,09	16,67	18,89	18,92	20,07
Gasto corriente	7,71	8,02	8,6	9,92	10,6	11,3	12,96	13,47	15,05	17,38	17,35	18,37
Servicios Personales	1,63	1,86	2,02	2,28	2,41	2,45	2,28	2,34	2,52	2,75	2,76	2,73
Intereses	1,11	1,20	1,04	1,14	1,16	1,23	1,87	2,02	2,9	3,37	3,91	4.00
Transferencias	4,24	4,24	4,91	5,72	6,14	6,76	7,96	8,01	8,7	10,38	9,87	10,65
Gastos Generales y otros	0,73	0,72	0,63	0,79	0,9	0,87	0,85	1,09	0,93	0,87	0,81	0,99
Inversión	1,73	2,01	2,04	1,9	1,94	2,07	2,3	2,6	1,62	1,51	1,58	1,55
Préstamo neto	0,18	0,60	1,8	0,46	0,19	0,2	0,42	0,17	0,23	0,64	0,49	0,67
Balance Primario	0,53	1,58	1,18	0,87	-0,03	-0,87	-1,43	-1,51	-1,86	-2,77	-1,65	-1,38
Balance Fiscal de Caja	-0,76	-0,22	-1,66	-0,73	-1,37	-2,3	-3,71	-3,7	-5.00	-6,79	-6,05	-6,06

1. IVA Externo + Gravamen Arancelario
2. Otros: Fondos especiales y recursos de capital

Fuente: Base de datos construida por Fedesarrollo para la Misión del Ingreso Público con información del Ministerio de Hacienda y el Banco de la República.

ANEXO 1: Sector público no financiero (%PIB) (Continuación)

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Ingreso Total	32,78	34,33	34,99	35,03	36,89	39,31	43,28	44,86	43,07	46,30	47,17	47,66
Tributario	12,38	13,34	12,50	12,75	15,75	16,58	17,31	18,03	18,01	20,91	18,18	19,66
No Tributario	20,4	20,99	22,49	22,28	21,15	22,73	25,97	26,83	25,06	25,40	29.00	27,99
Explotación Bruta	12,53	12,44	11,29	12,22	10,36	10,18	10,16	10,70	10,39	10,41	11,28	10,88
Aportes del GNC 1/	4,62	4,46	5,01	5,70	5,61	5,88	7.00	7,04	7,51	8,63	8,15	8,98
Otros	3,25	4,08	6,19	4,36	5,18	6,67	8,82	9,08	7,16	6,35	9,56	8,13
Gasto Total	33,18	34,31	35,11	34,98	36,77	39,62	44,98	48,14	48,19	51,65	51,15	52,03
Gasto corriente	26,35	27,31	27,69	26,78	28,76	30,59	33,87	35,99	38,44	42,1	42,08	43,19
Intereses2/	3,35	3,63	3,26	2,77	2,75	2,83	3,49	3,39	4,31	5,06	5,43	5,24
Servicios Personales	5,78	5,80	5,90	6,52	6,87	6,93	7,31	7,51	7,86	8,52	8,01	8,09
Transferencias	7,02	7,33	7,92	10,83	12,45	14,11	16,33	16,51	18,25	20,18	20,83	22,42
Otros3/	10,2	10,55	10,59	6,65	6,69	6,72	6,73	8,61	8,24	8,40	7,81	7,88
Gastos de Capital	6,82	7,01	7,43	8,21	8,01	9,03	11,11	12,14	9,64	9,52	9,07	8,61
Inversión4/	6,39	6,62	7,02	7,78	7,53	8,77	10,27	11,65	9,29	9,26	8,81	8,59
Otros	0,43	0,39	0,41	0,43	0,48	0,26	0,84	0,51	0,16	0,29	0,26	0,24
Préstamo Neto	0,11	-0,02	0,07	-0,17	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0,10	0,02	0,09
Balance del SPNF 5/	-0,51	0,03	-0,19	0,22	0,12	-0,31	-1,7	-3,28	-3,4	-6,22	-3,65	-3,82
Deuda bruta	-	-	-	-	14,2	13,72	29,31	34,44	38,96	51,12	58,98	63,25
Deuda Neta	-	-	-	-	14,2	13,72	22,49	24,65	26,42	34,80	40,46	44,82
Balance Primario	2,95	3,64	3,14	2,82	2,87	2,52	1,8	0,11	0,80	-0,06	0,91	0,87

1/ Comprende funcionamiento e inversión
2/ Comprende intereses de la deuda externa e interna
3/ Comprende gastos generales y operación comercial
4/ Corresponde a la formación bruta de capital fijo
5/ Corresponde a los ingresos totales descontando los gastos totales y el préstamo neto.
Fuente: Base de datos de Fedesarrollo con información del Ministerio de Hacienda y el Banco de la República.

ANEXO 2:

Crecimiento del gasto en el GNC explicando por normas legales y constitucionales, 1990-1998

Concepto	Norma legal	1990	1998	Incremento
Transferencias territoriales		3,01	5,1	2,1
Participación de municipios	Ley 60/93	0,8	1,84	1,05
Situado fiscal	Ley 60/93	2,01	2,48	0,48
Universidades regionales	Ley 30/92	0,19	0,22	0,03
IVA nuevos departamentos	Ley 60/93	0,01	0,01	
Fondo Compensación educativa	Ley 188/95		0,56	0,56
Transferencias de la Seguridad Social		0,92	2,19	1,27
Seguridad social pública		0,92	2,01	1,09
Pensiones	Ley 100/93	0,92	1,91	0,99
Servicios médicos Foncolpuertos	Plan modernización		0,04	0,04
Fondo pasivo ferrocarriles salud	Plan modernización		0,01	0,01
Campañas y planes salud	Ley 100/93		0,02	0,02
Fondo prestaciones sector	Ley 100/93		0,03	0,03
Régimen subsidiado			0,18	0,18
Subsidios Fosyga	Ley 100/93		0,06	0,06
Otros	Ley 100/93		0,12	0,12
Subsidios tarifas eléctricas	Leyes 142 y 143/94		0,09	0,09
Plan modernización estado	Planes retiro			0,14
Plan reestructura sector justicia	Ley 4 de 1992	0,6	1,01	0,41
TOTAL		**4,53**	**8,39**	**3,87**

ANEXO 3.

Despliegue de los escenarios

• Trayectoria del gasto militar

El Escenario Base asume un nivel de gasto militar básico, mientras los demás escenarios involucran un gasto militar47 (incluida Policía) adicional. No obstante, en los escenarios 1 y 2 el nivel incremental es considerado mínimo, dado que las transferencias a las Fuerzas Militares y a la Policía, y los servicios personales se incrementan sólo en forma muy leve. Además los gastos generales permanecen constantes respecto del Escenario Base y el aumento del gasto en inversión es menor que en el Escenario 3.

Por su parte, este último Escenario comprende un esfuerzo adicional orientado a acelerar por esta vía la definición del conflicto, e incorpora fundamentalmente un nivel de transferencias, de gastos generales y de servicios personales de las FFMM y de la Policía en una proporción mayor a los escenarios anteriores. En cuanto al gasto en inversión, además del contemplado en los escenarios 1 y 2, se adicionan otros elementos necesarios para la lucha armada.

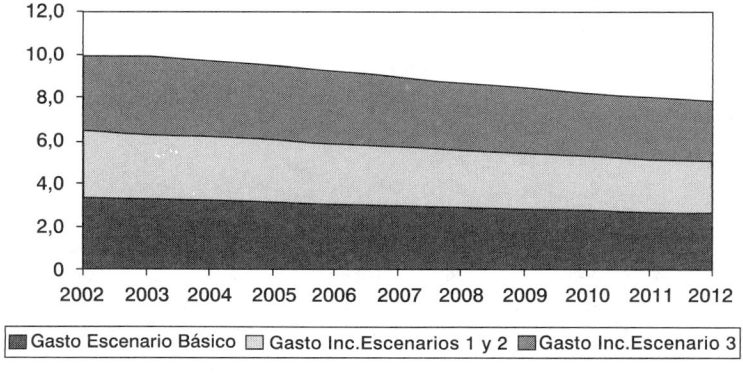
Cabe anotar que en los diversos escenarios se supone que, en caso de haber resolución del conflicto antes del año 2012, el gasto adicional sería destinado a la reconstrucción de los daños provocados por el mismo (Ver Anexo 4: Gasto en Defensa y Seguridad).

El Gráfico A. 1 presenta el gasto militar total e incremental bajo los diferentes escenarios.

Los gastos militares se dividen en: transferencias, gastos generales, servicios personales y gastos de inversión.

Gráfico A. 1

Gasto Militar bajo los Diferentes Escenarios (%PIB)



• Gasto en infraestructura, social vivienda y cárceles El gasto público incremental para mantener o mejorar los niveles de cobertura de infraestructura y de servicios públicos y sociales se realiza en los sectores de acueductos, alcantarillado, vías y transporte, telecomunicaciones, vivienda, educación (básica y superior), salud, atención a poblaciones vulnerables (niños preescolares y ancianos pobres) y en cárceles.

El presenta el gasto incremental y su composición sectorial en el Escenario 2, donde se asume que se mantienen las coberturas y que no hay modificaciones que mejoren la eficiencia del gasto. El presenta el total y la composición del gasto incremental en el Escenario 3 o 'ideal', el cual procuraría la satisfacción de las necesidades básicas hacia 2015.

En el primer caso se observa un crecimiento del gasto total, que se origina fundamentalmente en el gasto social (salud principalmente) necesario para mantener las coberturas. Dado que este Escenario no incluye mejoras en eficiencia, el gasto adicional requerido para mantener las coberturas es altamente creciente. Por el contrario, cuando se incluyen medidas para mejorar la eficiencia (Escenario 3), el gobierno no sólo no tiene que incrementar el gasto en la misma magnitud sino que además recibe parte de los recursos propios del sector. Lo anterior se explica por los sectores de salud y educación principalmente, ya que en el primero de ellos se asume que en el Escenario 'Ideal' la inversión del Gobierno en mantenimiento y mejora de los hospitales es eficiente, lo que llevaría a una disminución en el costo de operación de los mismos (Ver Anexo 4: Gasto en salud).

En el caso de educación básica, se supone una racionalización de costos per cápita por alumno, por cuanto se cumplen los límites legales establecidos al crecimiento de los costos del sector educativo, al igual que las normas consignadas en el nuevo estatuto de profesionalización docente (Ver Anexo 4: Gasto en educación básica y secundaria).

Gráfico A. 2

Gasto Incremental en Infraestructura, Social, Vivienda y Cárceles: Escenario 2 (%PIB)

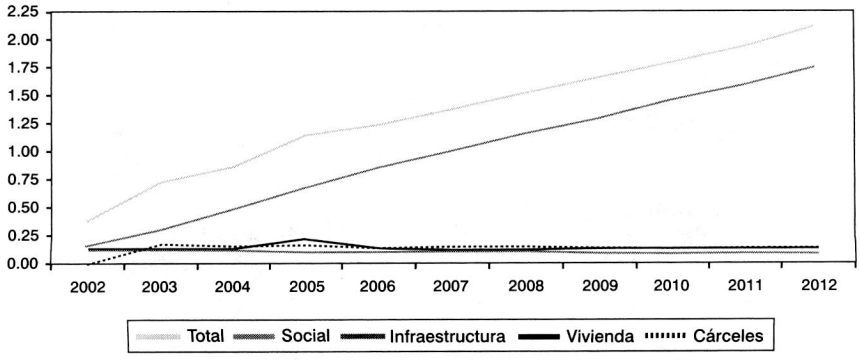
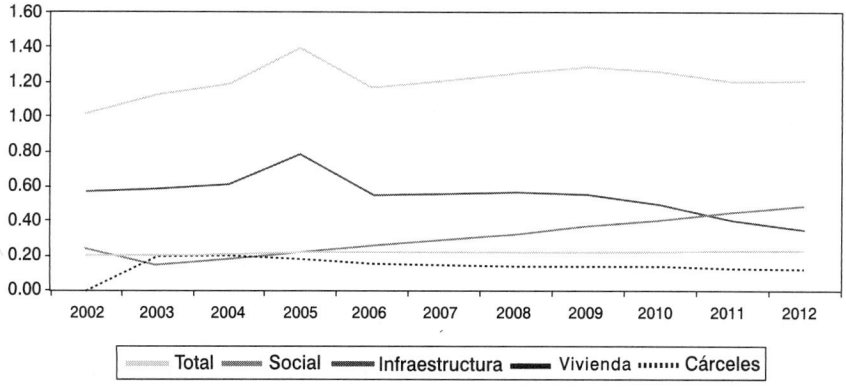


Gráfico A. 3

Gasto Incremental en Infraestructura, Social, Vivienda y Cárceles: Escenario 3 o "Ideal" (%PIB)



Los Gráfico A. 4 y A.5 muestran los niveles totales de gasto en estos sectores y su descomposición entre recursos propios e incremento del presupuesto bajo el Escenario 2, que mantiene las coberturas, y el Escenario 3. Se puede apreciar, en el primer caso, que la brecha entre los dos tipos de recursos se va reduciendo a través del tiempo, como resultado de un aumento del gasto incremental frente a una reducción de los recursos propios. En contraste, en el Escenario 3, los recursos propios de los sectores prácticamente se mantienen estables (debido a los supuestos implícitos en cada uno de los sectores, ver Anexo 1) y en consecuencia el esfuerzo que es necesario hacer en cuanto al gasto incremental es inferior.

Gráfico A. 4

Gasto Consolidado Desagregado según Origen de los Recursos: Escenario 2 (%PIB)

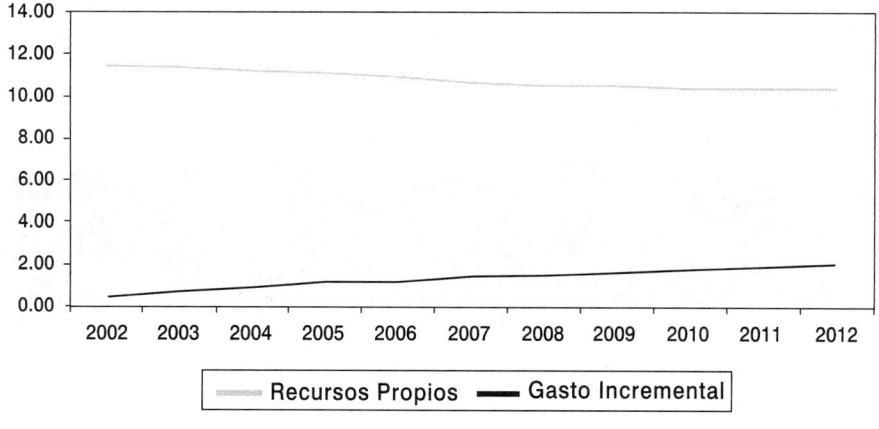
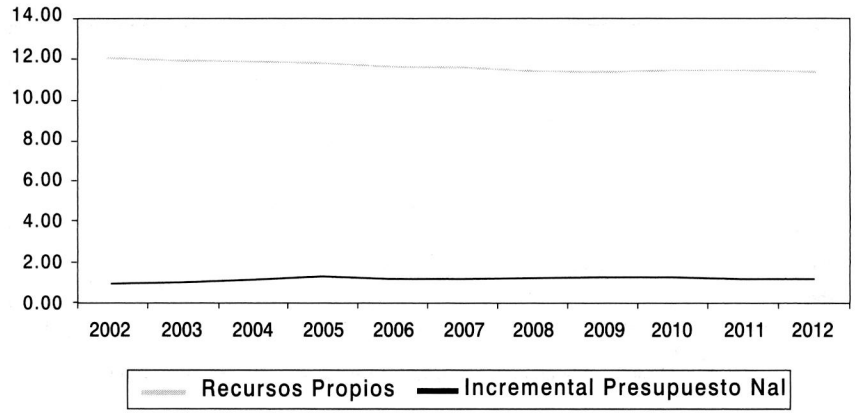


Gráfico A. 5

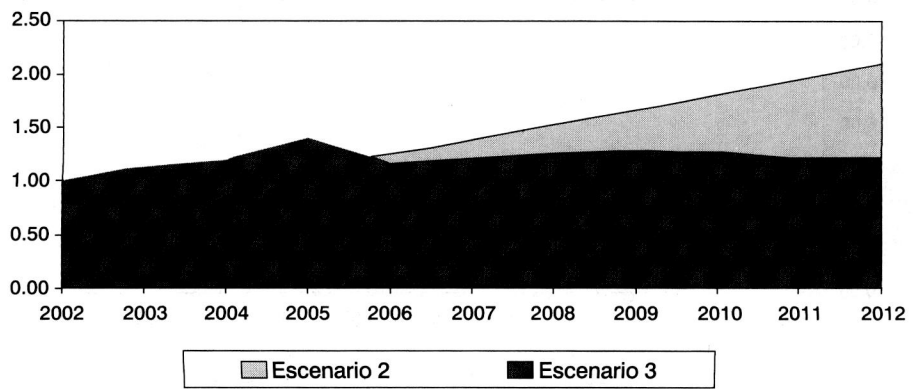
Gasto Consolidado Desagregado según Origen de los Recursos: Escenario 3 o "Ideal" (%PIB)



Por último, en elGráfico A. 6 se presenta el gasto incremental agregado de los sectores mencionados, de acuerdo con los distintos escenarios. Cabe recordar que el gasto incremental se refiere al gasto adicional frente al Escenario Base que se realiza con el fin de mantener las coberturas. Se puede observar que hasta el año 2006 el gasto incremental es similar en los escenarios 2 y 3, y de ahí en adelante el correspondiente al Escenario 2 sigue aumentando mientras en el Escenario 3 éste se mantiene prácticamente constante. Como ya se mencionó, esto responde esencialmente a que las mejoras en eficiencia incluidas en este último caso tienen un efecto positivo, en la medida en que las coberturas se logran sin necesidad de un mayor esfuerzo fiscal.

Gráfico A. 6

Gasto Consolidado Incremental para los Diferentes Escenarios (%PIB)



ANEXO 4.

Formato de explicación metodológica del ejercicio para cada sector basado en DNP

1. Niños

Población Objetivo: Niños y niñas de las zonas urbanas y rurales menores de siete años con Necesidades Básicas Insatisfechas.

Cobertura:

Se basa en la población atendida en:

a. Jardines Comunitarios
b. Hogares infantiles
c. Atención nutricional materno-infantil
d. Hogares de Bienestar
e. Población rural dispersa
f. Recuperación Nutricional
g. En medio familiar

En 2000 el 61,2% de la población objetivo estaba cubierta.

Costos:

a. Costo per cápita de proveer el servicio: se estima con base en los parafiscales apropiados por el ICBF que se destinan a programas para menores de siete años.

La evolución de este costo es igual al crecimiento real de los parafiscales. Entre 2002 y 2015 se supuso de 3,5% por año.

b. Costo per cápita de mantener el servicio: se supone igual al de proveerlo.

c. Recursos propios del sector: descuentos de los puntos del salario para el ICBF que son recursos parafiscales.

Se supone una tasa de crecimiento de los parafiscales de 3,5% por año.

Escenarios:

a. Escenario 2: Supone que no existirán recursos parafiscales adicionales y que dado el crecimiento real del costo de proveer el servicio la cobertura será de 93,6% en 2015.

b. Escenario 3: Se utilizan recursos adicionales para alcanzar una cobertura del 100% en el año 2010. El costo adicional sería de $583.220 millones.

Metas:

En el año 2015 se habrá atendido al 100% de los niños con Necesidades Básicas Insatisfechas. Se pasará de gastar $393.612 a $659.437 por cada menor, mejorando el servicio, la alimentación y la atención en los hogares infantiles y comunitarios.

2. Ancianos indigentes

Población Objetivo:

Personas mayores de 65 años con Necesidades Básicas Insatisfechas.

Cobertura:

Se basa en el número de subsidios entregados por la Red de Solidaridad Social.

En el 2001 la cobertura era de 17,4% de la población objetivo.

Costos:

a. Costo per cápita de proveer el servicio: se basa en los subsidios entregados. Su evolución depende de los escenarios.

b. Costo per cápita de mantener el servicio: se supone igual al de proveerlo.

c. Recursos propios del sector: contrapartidas de los municipios y los distritos a los ancianos indigentes de la Red de Solidaridad Social.

Se suponen constantes entre 2002 y 2012 a un nivel mínimo de la cantidad del 2001.

Escenarios:

a. Escenario 2: se supone que no se realiza ningún esfuerzo adicional y se mantiene constante la situación actual. Se entregan subsidios de $65.622 mensuales durante nueve meses en el año.

b. Escenario 3: se busca pasar de una cobertura de 14,6% en el año 2000 a una del 100% en el año 2015, asumiendo un costo de $7'652.203 millones.

Se entregan subsidios de $156.000 mensuales durante doce meses en el año.

Metas:

En el año 2015 se habría alcanzado una cobertura universal y los ancianos contarían con un subsidio monetario suficiente para suplir sus necesidades alimentarias básicas.

3. Educación básica y media

Población Objetivo: Niños y niñas de las zonas urbanas y rurales entre 5 y 17 años.

Cobertura:

Se basa en la información del Censo Educativo C600 del DANE

Para 2000 el total de cobertura era de 85,3% de la población objetivo y para el año 2001 fue de 86,8%

Costos:

a. Costo per cápita de proveer el servicio (por alumno de educación básica): se mantiene la cobertura actual del sector no oficial y se supone que el esfuerzo de aumento de cobertura lo realiza el sector oficial, por lo que se estima el costo únicamente para este sector.

   La estimación se basa en el gasto de la Nación a través de las transferencias de educación: Situado Fiscal, Participaciones Municipales en los Ingresos Corrientes (PICN) y el Fondo Educativo de Compensación (FEC).

   La proyección de costo supone para 2000 el reconocimiento de los recursos propios de los departamentos y municipios utilizados en docentes, directivos docentes y administrativos de las instituciones educativas.

b. Costo per cápita de mantener el servicio: se supone que es igual al de proveerlo.

c. Recursos propios del sector: son el pago de matrícula de los alumnos oficiales y las transferencias de la nación: Situado Fiscal, FEC, PICN y el Sistema General de Participaciones (SGP). Para la evolución de este último se supone un crecimiento de 2% de 2002 a 2005, 2,5% de 2006 a 2008 y 4% de 2008 a 2015.

Escenarios:

a. Escenario 2: supone que no son efectivos los límites impuestos al crecimiento de los costos del sector educativo, por lo cual el costo del personal docente crecería igual que los recursos del SGP, impidiendo aumentos considerables en cobertura y calidad. El costo real por alumno aumentará en la misma medida que el crecimiento real del SGP.

b. Escenario 3: supone que los límites establecidos al crecimiento de los costos del sector educativo son efectivos al igual que el nuevo estatuto de profesionalización docente. Lo anterior permitirá que el costo per cápita por alumno aumente sólo la mitad del crecimiento real del SGP.

Metas:

Dado lo anterior, con el Escenario 2, la cobertura pasaría de 85,3% en 2001 a 85,6% en 2015, mientras que en el Escenario 3, la cobertura pasaría de 86,8% en 2001 a 100% en 2015.

4. Educación superior

Población Objetivo:

Personas de las zonas rurales y urbanas entre 18 y 22 años.

Cobertura: se basa en la información de los anuarios del ICFES

Para el 2000 la cobertura era del 21,8% de la población objetivo (alumnos matriculados en postsecundaria sin incluir postgrado).

Costos:

a. Costo per cápita de proveer el servicio (por alumno en educación superior)

Se estima teniendo en cuenta:

- Un gasto en instituciones privadas de $3'447.985 por alumno

- Un gasto en instituciones públicas de $3'312.116 por alumno

El promedio de gasto por alumno entre las instituciones en el 2000 fue de $3'398.140, proyectado a 2001 corresponde a $3'695.478. Se supone constante de 2001 a 2015.

c. Costo per cápita de mantener el servicio: se supone igual al de proveerlo.

d. Recursos propios del sector: el gasto de instituciones públicas y privadas. Se supone constante entre 2001 y 2015 al valor de 2001.

Escenarios:

a. Escenario 2: dada la matrícula esperada en el escenario ideal de la educación básica y media supone que:

- El 40% de los alumnos que entran a primero de primaria se gradúan de secundaria.

- La educación superior absorbe el 59,8% de los egresados del colegio.

- El 100% de los que ingresan a post secundaria se gradúan cinco años después.

b. Escenario 3: dada la matrícula esperada en el escenario ideal de la educación básica y media supone que en 2012 la educación superior podrá absorber la totalidad de los egresados de la media:

- En el 2012 el 100% de los alumnos que entran a primero de primaria se gradúan de secundaria.

- En el 2012 la educación superior absorbería al 100% de los egresados del colegio.

- El 100% de los que ingresan a post secundaria se gradúan cinco años después.

- El crecimiento de las tasas se supone lineal.

Metas:

Dado lo anterior, con el Escenario 2 la cobertura pasaría de 21,8% en 2000 a 29,5% en 2015, mientras que en el Escenario 3, la cobertura pasaría de 21,8% en 2001 a 71,6% en 2015

5. Energía

Población Objetivo:

Población urbana total (zonas Interconectadas).

Cobertura: se basa en la información obtenida de la Superintendencia de Servicios Públicos

Para 2000 la cobertura era del 87% de la población objetivo, esto es, el porcentaje de hogares con el servicio de energía.

Costos:

a. Costo per cápita de proveer el servicio a hogares: se toma como base el costo de mantener el servicio, ya que en la tarifa se incluye los cargos de las inversiones de mantenimiento.

b. Costo per cápita de mantener el servicio: se basa en la facturación real, facturación sin subsidios y contribuciones por el consumo, que tendrían que pagar los usuarios de cada estrato sobre el número total de usuarios del sector residencial.

   Para obtener las proyecciones 2001-2015 se utilizó la tasa proyectada de crecimiento de los usuarios.

c. Recursos propios del sector: se basó en la facturación de acuerdo con la tarifa con subsidios y contribuciones por el consumo de energía de cada estrato, adicionándole las contribuciones de los sectores no regulados, comercial, industrial, oficial y provisional. Los recursos propios cambian en los dos escenarios

Escenarios:

a. Escenario 2: cumplimiento de la cobertura (100%) en 2015.

b. Escenario 3: cumplimiento de la cobertura (100%) en 2011.

   En los dos casos se mantienen las tarifas de todos los estratos y de los sectores industriales.

   La diferencia entre ambos escenarios es que en el Escenario 3 las empresas incurrirían en mayor déficit dado que los nuevos usuarios corresponden a estratos bajos.

Metas:

Toda la población objetivo en el año 2015 tendría acceso al servicio de energía eléctrica con calidad y eficiencia siempre y cuando se mantengan los subsidios por menores tarifas.

6. Acueducto y alcantarillado

Población Objetivo:

Población urbana total

Cobertura: se basa en la información obtenida del Ministerio de Desarrollo Económico

Acueducto: 94,1% (2.001)

Alcantarillado: 87,2% (2.001)

Costos:

a. Costo per cápita de proveer el servicio: se basa en la inversión per cápita necesaria para la expansión del servicio y el pago de servicio de deuda que se estima en 15% de los ingresos operacionales de las empresas del sector.

b. Costo per cápita de mantener el servicio: se basa en la suma de los costos de reposición de los componentes del sistema y gastos de administración, operación y mantenimiento.

c. Recursos propios del sector:

- Ingresos operacionales: ingresos que reciben las empresas por tarifas en la prestación de los servicios.

- Recursos Ley 715/01: ingresos que deben ser destinados para el sector de agua potable y saneamiento básico provenientes de la participación de los municipios en los ingresos corrientes de la nación.

- Recursos Fondo Nacional de Regalías: la asignación de recursos no presenta una secuencia histórica uniforme. Se toma el mínimo valor de los últimos tres años y se asigna el 15% al sector de acueducto y alcantarillado.

Escenarios:

a. Escenario 2: se supone que para 2015 la cobertura de acueducto se aumenta al 96% y de alcantarillado 90%.

b. Escenario 3: se asume que se alcanzará el 100% de la cobertura para los dos servicios en 2015.

Metas:

En el horizonte de tiempo se deberá garantizar que la prestación del servicio se realice a un costo razonable bajo criterios de eficiencia, cubriendo la totalidad de la población en condiciones óptimas de calidad y continuidad. Se debe manejar adecuadamente las aguas servidas, minimizando los impactos ambientales por su vertimiento.

7. Vivienda

Población Objetivo: hogares urbanos con ingresos inferiores a cuatro salarios mínimos legales mensuales. Sólo ellos pueden aplicar al Subsidio Familiar de Vivienda.

Cobertura:

Se basa en la información obtenida de la Subdirección de Vivienda del DNP y el censo de edificaciones del DANE.

Población objetivo menos los hogares que presentan déficit cuantitativo de vivienda.

Para 2001 la cobertura es 66,22%

Costos:

a. Costo per cápita de proveer el servicio por cada Vivienda de Interés Social: costo promedio de una vivienda de interés social. Incluye subsidios y aportes de los hogares que representan los valores promedios de las soluciones.

b. Costo per cápita de mantener el servicio: se supone que es asumido por cada hogar.

c. Recursos propios del sector: están compuestos por:

- Recursos INURBE

- Recursos de las Cajas de Compensación Familiar. Se estima que crecen al 3,5% real a partir de 2002.

- Aporte complementario de los hogares beneficiarios del INURBE y de las Cajas: el subsidio representa el 37% del valor total de la solución y los hogares aportan el 63% restante.

- Viviendas de Interés Social construidas y vendidas sin recursos del subsidio.

Escenarios:

a. Escenario 2: mantiene el déficit de 19% de 2001.

b. Escenario 3: se elimina el déficit de vivienda urbano en 2015. La cobertura de hogares crece a una tasa geométrica a partir de 2002 de forma tal que se logra una cobertura del 100% de la población objetivo.

Metas:

En el escenario Ideal se espera que al final del período la totalidad de los hogares urbanos habiten en una vivienda adecuada.

En el escenario 2 se espera que al final del período se mantenga en términos relativos la actual cobertura de vivienda.

8. Cárceles

Población Objetivo:

Correspondiente a quienes por ser objeto de captura, medida de aseguramiento de detención preventiva o pena privativa de la libertad deban ser recluidos en los establecimientos del orden nacional que hacen parte del sistema penitenciario y carcelario colombiano.

Cobertura: A marzo de 2002 se registraba un nivel de hacinamiento del 12%. Sin embargo, existe un segmento de la población objetivo que no está siendo cubierta y que se encuentra en entidades diferentes a las del INPEC. Por lo anterior no es posible calcular la cobertura actual.

Costos:

a. Costo per cápita de proveer el servicio por recluso: se supone un costo per cápita fijo para generar cualquier cupo independientemente de las características del proyecto de construcción y dotación de un centro penitenciario, el cual se mantendrá constante en términos reales al valor de 2001

b. Costo per cápita de mantener el servicio: se calcula dividiendo el monto del presupuesto de gastos de funcionamiento entre la población reclusa promedio del año correspondiente. Se supone que se mantendrán constantes en términos reales al valor de 2001.

c. Recursos propios del sector: recursos provenientes de fondos especiales, los cuales se destinan a inversión en estructura penitenciaria y carcelaria. Para la proyección de estos recursos se parte del monto asignado al Fondo de Infraestructura Carcelaria en el 2.002 cuyo incremento será el crecimiento real del PIB.

Escenarios:

a. Escenario 2: se finalizan los proyectos de construcción y ampliación de centros de reclusión que se encuentran en ejecución, no se da inicio a ningún proyecto nuevo.

   Los gastos de funcionamiento que se asignan al INPEC hasta 2015 corresponden a un costo por recluso inferior al considerado necesario por el instituto, que se mantiene constante en términos reales.

b. Escenario 3: se finalizan todos los proyectos en curso y se ejecutan todos los restantes previstos en el CONPES 3086/00, es decir, que se cumplen las necesidades de cupos para el 2015 de la población de reclusos proyectada.

   El gasto per cápita asignado al INPEC es óptimo.

Metas:

La totalidad de la población objetivo debe ser atendida, ya sea por centros de

reclusión del orden nacional o por cualquier otro establecimiento destinado a la privación de la libertad.

9. Telecomunicaciones

Población Objetivo:

Población total del territorio nacional

Cobertura: la población con acceso a servicios básicos de telecomunicaciones a una distancia razonable al lugar en donde normalmente habitan corresponde al 58,8% de la población objetivo (2001).

Costos:

a. Costo per cápita de proveer el servicio por línea telefónica: corresponde al costo de instalar una línea.
b. Costo per cápita de mantener el servicio: corresponde al costo de operar y mantener la línea instalada.
c. Recursos propios del sector: corresponden a la facturación de todos los operadores de telefonía local registrados ante la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios en el año 2000

Escenarios:

a. Escenario 2: se mantiene la cobertura actual del 58%. Los recursos propios generados por la industria serían suficientes para proveer el servicio básico de telefonía pública conmutada.
b. Escenario 3: se alcanza una cobertura del 100%. El comportamiento de los recursos propios es diferente al escenario 2, ya que el número de líneas instaladas sería mayor y los recursos generados por la industria serían insuficientes.

Metas:

La población objetivo en el año 2015 tendría un acceso a servicios de telefonía pública básica conmutada. Este servicio provee la capacidad de una comunicación básica de voz a nivel local y de larga distancia, con los niveles de calidad definidos por la Comisión de Regulación de Comunicaciones.

10. Transporte y vías

Población Objetivo:

Red Primaria de Carreteras.

Cobertura:

Se basa en la información obtenida de INVIAS

Toma en cuenta la longitud, la proporción de la red pavimentada y el estado de la misma.

Para el 2001 la proporción era de: Pavimentada 70%, Afirmado 30%

Costos:

a. Costo de Construcción de las vías: proyectos que se harán durante el horizonte de estudio. Se distribuye la longitud y el costo uniformemente durante cada año.

b. Costos de Mantenimiento por kilómetro

   Mantenimientos:

   1. Rutinario: evitar el deterioro de las vías mediante trabajos de superficie.
   2. Periódico: menos frecuente y evita el desgaste normal. Es más costoso.

c. Costo de pavimentación de las vías: porcentaje de la red inicial que se pavimenta durante el tiempo de estudio. Se incluyen obras adicionales de ampliación y mejoramiento de la capacidad de las vías.

d. Recursos propios del sector: provienen de:

   1. Recaudo de peaje, que se pondera de acuerdo con el crecimiento nacional.
   2. El 50% de la sobretasa al ACPM. Se calcula un crecimiento de 2,2% anual.
   3. Cobro de la contribución de valoración. No se tuvo en cuenta por la complejidad de su cuantificación.

Escenarios:

a. Escenario 0: la inversión se mantiene en el estado actual.

   Inversión menor que recursos propios, no se requieren aportes de la nación.

b. Escenarios 1 y 2: a través de obras de rehabilitación se alcanzan las metas de Estado. Obras de construcción y mejoramiento. Inversión menor que recursos propios.

c. Escenario 3: igual a los Escenarios 1 y 2 y adicionalmente se pavimenta el 5% de la red inicial. Inversión superior a recursos propios

Metas:

1. Las condiciones de la red deben estar como mínimo en las mismas condiciones del 2001.
2. Los recursos de los superávit deben ser incluidos en las mismas vías de manera eficiente para invertir en vías congestionadas y en zonas donde no existe red.

3. Para los Escenarios 1, 2 y 3 se contempla la rehabilitación del 5% de las vías pavimentadas en regular estado y del 5% para mal estado en el año 2015.

11. Salud

Población Objetivo:

Para identificar las personas que son catalogadas dentro de la población pobre se utiliza el Sistema de Identificación de Beneficiarios –SISBEN-.

La asignación de subsidios se ha priorizado a la población clasificada en los niveles 1 y 2 de SISBEN.

El Estado debe garantizar mecanismos alternos para que la población no beneficiada con el régimen de aseguramiento subsidiado pueda acceder a los servicios de salud cuando lo demande.

Cobertura:

En el 2001 la cobertura ascendía al 63,2% de la población objetivo.

Costos:

a. Costo per cápita de proveer el servicio: corresponde al valor de la unidad de pago por capitación –UPC-, la cual es una prima que pondera el costo de atención y la frecuencia de uso de los servicios de salud. Para 2001 el costo per cápita asciende a $160.495.

   El costo per cápita de garantizar el servicio de salud a la población no beneficiada con el programa de servicios, se estima en función del costo que representa para el Estado mantener la operación de los hospitales públicos y la población pobre no asegurada en salud. Por lo anterior, el valor por persona depende de la variación de estas variables.

b. Costo per cápita de mantener el servicio: es el valor de la UPC ajustada anualmente por la autoridad del sector. Su incremento depende del análisis que la autoridad del sector realice anualmente sobre el plan de beneficios, del comportamiento de los costos de la atención en salud y la frecuencia de uso de los servicios de salud por parte de la población.

c. Recursos propios del sector: son los que se destinan para financiar la afiliación de la población pobre al régimen subsidiado y la atención a la población no beneficiada. Provienen de:

   1. Sistema General de Participaciones: los recursos cuyo objetivo es financiar la afiliación de la población en el régimen subsidiado se incrementará en función de la tasa de crecimiento de la totalidad de los recursos del Sistema General de Participaciones para Salud. Los recursos cuyo objetivo es financiar la atención de la población pobre no asegurada se mantendrán a precios constantes del primer año de entrada al nuevo sistema.
   2. Cuenta de Solidaridad del Fondo de Solidaridad y Garantía: tiene

como objetivo cofinanciar la afiliación de la población pobre y vulnerable al régimen subsidiado en salud. La cuenta se financia con los recursos:

- Punto de Solidaridad: 1% de las cotizaciones que la población con capacidad de pago hace al sistema de seguridad social en salud.
- Recursos recaudados por concepto de subsidio familiar.
- Aportes del presupuesto nacional
- Rendimientos financieros de las inversiones de los recursos de la cuenta.
- Recursos provenientes del impuesto social a las armas.

La estimación de los recursos se hace a partir del recaudo efectivo alcanzado en el 2001 y su comportamiento hacia el futuro depende de:

- El incremento salarial que depende de la meta de inflación.
- A partir de 2002 se incluyen aportes de la nación que se estiman en 25% del recaudo esperado del punto de solidaridad.
- Durante 2002-2006 se incluyen los montos que el gobierno debe asignar al fondo por concepto de la deuda aportes nación del período 1994-1996.

3. Cajas de Compensación: corresponden al porcentaje de los recaudos por concepto de subsidio familiar que se destinan a financiar el régimen subsidiado en salud, administrado directamente por las cajas.

Escenarios:

a. Escenario 2: el plan de beneficios no se ajusta en el tiempo por lo que el costo por afiliado se mantiene constante.

   El costo per cápita de la población no asegurada se incrementa en función del gasto creciente del Estado para mantener los hospitales (12% anual) y de la disminución de la población no asegurada dada la ampliación de las coberturas.

b. Escenario 3: el Estado invierte recursos los primeros cinco años para ajustar estructuralmente los hospitales públicos ($350.000 millones promedio anual), con lo que el costo de operaciones se reduce en 30%.

   Al alcanzar la cobertura de toda la población objetivo, el plan de beneficios de la población pobre se ajustaría progresivamente hasta equilibrarlo al plan de beneficios de la población con capacidad de pago.

Metas:

Para 2015 la población estará cubierta frente al riesgo de la enfermedad por programas de prevención que aumenten la esperanza de vida del país. La

asignación se focalizará en los individuos y no en las instituciones. La estructura de prestación de servicios pública podrá financiar su operación con recursos de la venta de servicios a las empresas aseguradoras en salud.

12. Defensa y seguridad

Escenario 0: El conflicto continúa con la creciente intensidad que viene presentando en los últimos años.

Rubros de Gasto en Defensa y Seguridad (GDS): crecen de acuerdo con sus tasas históricas de crecimiento.

Rubros asociados con Funcionamiento: crecen de acuerdo con sus tasas históricas Rubro de Inversión: incluye recursos para mantenimiento, adquisición de fusiles, material de guerra, armamento aéreo y equipos de comunicaciones.

Escenarios 1 y 2: se incrementa la intensidad del conflicto, lo que implica un crecimiento del GDS adicional a su crecimiento histórico.

Rubros de GDS: los gastos generales se mantienen en la misma tasa de crecimiento del escenario base, mientras que las transferencias se incrementan en cuatro puntos porcentuales para las FFMM (3,8% - 4,2%) y en dos puntos porcentuales para la Policía (2,8% - 3,0%). Los servicios personales pasan de crecer al 3,5% a 3,9% para las FFMM y del 2,7% al 2,9% para la Policía.

Rubros de Funcionamiento: se incrementan dado el aumento en GDS.

Rubros de inversión: se tiene en cuenta: Implementación del Plan Seguridad en el Área Rural, aplazamiento del licenciamiento de soldados regulares para el Ejército, adquisición de aviones y helicópteros de combate por parte de las FAC, instalación de contramedidas para 30 aeronaves de las FAC, construcción de 8 buques tipo nodriza para la Armada Nacional, reposición de aviones Mirage y eliminación del rezago en el rubro de Gastos Generales.

Se incorpora el supuesto de lograr conseguir ayuda internacional

Escenario 3: se considera un GDS de cobertura total. La Fuerza Pública estaría en capacidad de doblegar la voluntad de lucha de actores armados al margen de la ley.

Rubros de GDS: la tasa de crecimiento de los gastos generales aumenta de 3,5% a 3,7% para las FFMM y de 2,9% a 3,1% para la Policía, con respecto al escenario base. Las transferencias se incrementan en cinco puntos porcentuales para las FFMM (3,8% - 4,3%) y en tres puntos porcentuales para la Policía (2,8% - 3,1%) y los servicios personales pasan de crecer al 3,5% a 4,1% para las FFMM y del 2,7% al 3,1% para la Policía.

Rubros de Funcionamiento: se incrementan dado el aumento en GDS.Rubros de inversión: se tiene en cuenta los gastos del escenario 1 y adicionalmente, adquisición de plataformas aéreas de inteligencia, creación de 8 brigadas móviles, incorporación de pie de fuerza adicional para la Policía Nacional, modernización de submarinos oceánicos y compra de 3 aviones Hércules para la Policía.

Se asume que dada la culminación del conflicto al finalizar 2006, se lograría captar recursos.

ANEXOS
CAPÍTULO CUATRO

Cuadro A1. Sectores Incluidos en el Pago del IVA en la Matriz de Contabilidad Social

1	Servicios de transporte aéreo
2	Bebidas
3	Productos de Chocolate
4	Productos químicos básicos y elaborados (excepto productos de plástico y caucho)
5	Comercio y productos de recuperación
6	Café sin tostar no descafeinado
7	Huila y lignito; turba
8	Telecomunicaciones
9	Servicios corporativos
10	Tejidos de punto o ganchillo; prendas de vestir.
11	Trabajos y obras de ingenieria civil
12	Servicios Domésticos
13	Hilados e hilos; tejidos de fibras textiles incluso afelpados
14	Productos de silvicultura y extracción de madera
15	Muebles; otros bienes transportables n.c.p.
16	Pescado y otros productos de la pesca
17	Vidrio y productos de vidrio y otros productos no metálicos n.c.p.
18	Servicios de transporte terrestre
19	Servicios de hoteleria y restaurante
20	Cuero y productos de cuero; calzado
21	Animales vivos y productos animales
22	Maquinaria para usos generales y especiales
23	Minerales metálicos
24	Metales comunes y productos metálicos elaborados exc. Maq. y equipo
25	Petróleo crudo, gas natural y minerales de uranio y torio
26	Otra maquinaria y suministro eléctrico
27	Otros minerales no metálicos
28	Servicios de Transporte (otros)
29	Administración Pública
30	Productos de caucho y productos plásticos
31	Pasta de papel, papel y cartón
32	Impresos y artículos análogos
33	Infraestructura de Turismo Público
34	Productos de petróleo refinado; combustibles nucleares y productos de horno de coque
35	Servicios de reparación de automotores y motocicletas, de artículos personales y domésticos
37	Azúcar
38	Servicios de transporte de agua
39	Productos de tabaco
40	Café transformado
41	Infraestructura de Turismo
42	Equipo de transporte
43	Artículos textiles (excepto prendas de vestir)
44	Productos de madera, corcho, paja y materiales trenzables

ANEXOS
CAPÍTULO CINCO

Anexo 1

En este aparte se recogen otras recomendaciones específicas

A. Renta

1. El régimen de las personas naturales no obligadas a llevar libros de contabilidad debe regularse en el Estatuto Tributario en Título aparte.
2. No deben aceptarse los pasivos originados en préstamos en efectivo cuando elmonto de los mismos sea superior a $20 millones. Debe establecerse una fórmula para evitar el fraccionamiento de pasivos.
3. Es recomendable derogar el inciso segundo del artículo 272 del Estatuto Tributario, pues no tiene lógica alguna que se establezcan diferentes valores para las acciones.
4. Se debe aclarar que los declarantes que retiren aportes de los Fondos de Pensiones a que se refiere el artículo 126-1, antes de los 5 años, deben reintegrar el beneficio indexado, en la declaración correspondiente al año de retiro, sea que se hayan excluido o no de la retención en la fuente.
5. En cuanto a los aportes a las Administradoras de Fondos de Cesantías, debe consagrarse que el beneficio esté condicionado a la adquisición del inmueble dentro de los 5 años y prohibir la venta entre el grupo familiar.
6. Debe modificarse el artículo 368-2 con el fin de vincular a más personas naturales comerciantes como agentes de retención en la fuente, bajando los topes allí consagrados.
7. Como condición de la deducción de los aportes parafiscales y de los salarios base de los mismos, debe exigirse su pago oportuno, pues hoy al contribuyente que le quede en firme la declaración, no se le puede rechazar el salario así no haya habido pago de los parafiscales.
8. Se recomienda que se controle que en las permutas, daciones en pago y aportes en especie a las sociedades no se genere un incremento neto del patrimonio.
9. Aumentar la cobertura de la retención en la fuente a todos los títulos y repos.
10. Se recomienda que los efectos tributarios que se derivan de la posesión de derechos fiduciarios, no dependan del certificado emitido por la entidad fiduciaria. El tratamiento fiscal a la fiducia debe obedecer al principio de transparencia.

ANEXOS
CAPITULO SEIS

Anexo 1. Evolución de los ingresos y gastos municipales

Cuadro A1.1. Gobiernos Centrales Municipales (Millones de pesos corrientes)

	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Ingresos Totales	61.970	83.064	116.241	174.157	251.485	362.257	502.605	724.893	1,022,887	1,539,662	2,246,100	3,150,094	4,749,780	6,452,730	7,653.221	9,934.859	10,142.010
Ingresos Tributarios	33.469	433639	53.636	75.897	108.194	152.513	200.359	273.190	374.555	538.487	894.524	1,127,663	1,612,642	2,073,924	2,559.551	2,997.051	3,226.958
Predial	10.138	13.248	17.386	22.067	29.948	43.086	62.582	90.631	131.485	192.546	304.888	405.959	573.651	724.667	926.550	1,075.684	1,065.126
ICA	16.48	21.386	24.740	33.959	49.322	69.002	91.323	120.84	155.014	219.567	381.400	460.057	631.321	823.265	1,006.403	1,092.746	1,201.058
Otros	6.851	9.005	11.510	19.871	28.924	40.424	46.455	61.718	88.055	126.374	208.236	261.648	407.670	525.992	626.597	828.621	960.774
No tributarios	10.609	13.999	18.894	25.663	30.583	44.266	54.519	74.098	93.967	148.380	217.532	284.356	365.819	464.976	499.421	638.354	725.167
Transferencias	17.054	24.323	42.745	71.463	109.222	160.530	241.171	366.934	542.301	832.505	1,085,436	1,604,623	2,393,983	3,345.742	3,836.992	4,698.207	5,162.571
Regalías	2.410	3.516	5.757	12.431	16.067	25.386	40.612	46.558	49.412	55.714	65.711	108.594	157.918	193.335	168.750	273.276	435.476
Otras transferencias	14.644	20.807	36.987	59.032	93.155	135.144	200.559	320.375	492.889	776.792	1,019,725	1,496,029	2,236,065	3,152,406	3,668.242	4,424.931	4,727.096
Ingresos de capital	837	1.103	1.002	1.140	3.492	4.951	6.568	10.672	12.074	20.305	51.509	134.152	380.569	567.989	757.895	1,601.191	2,450.365
Gastos Totales	55.487	76.495	110.429	170.882	251.883	382.764	517.438	738.516	1,043,507	1,697,116	2,606,152	3,265,630	5,380,574	7,181.353	7,880.320	10,373.881	10,877.947
Intereses	0	0	0	0	0	127	183	304	49.814	78.023	158.632	210.282	354.941	403.406	529.039	623.736	462.196
Funcionamiento	42.120	57.960	77.805	110.010	148.814	207.505	283.411	390.917	551.919	758.815	1,063,426	1,208,378	1,822,591	2,095,928	2,541.743	2,839.031	2,975.518
Inversión	13.399	18.583	32.638	60.984	103.120	175.132	234.127	347.296	442.027	860.282	1,385,107	1,850,753	3,203,330	4,681,452	4,809.629	6,910.860	7,443.823

Fuente: Ingresos y Gastos Municipales 1984-2000, Contraloría General de la República CGR Demás cálculos autor

Cuadro A1.2. Gobiernos Centrales Municipales (Millones de pesos constantes del 2001)

	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Ingresos Totales	1,481.526	1621.759	1876.398	2266.813	2554.872	2918.030	3058.745	3478.585	3922.789	4816.175	5731.272	6728.573	8341.272	9629.408	9787.398	11630.678	10917.874
Ingresos Tributarios	800.163	852.005	865.811	987.868	1099.163	1228.511	1219.345	1310.972	1436.426	1684.426	2282.514	2408.678	2832.022	3094.917	3273.023	3508.629	3473.820
Predial	242.374	258.651	280.655	287.217	304.249	347.066	380.859	434.917	504.249	602.297	777.969	867.124	1007.411	1081.420	1184.825	1259.297	1146.608
ICA	393.994	417.547	399.356	442.005	501.07	555.821	555.772	579.884	594.483	686.821	973.200	982.677	1108.687	1228.559	1286.937	1279.271	1292.939
Otros	163.795	175.807	185.800	258.645	293.843	325.624	282.714	296.171	337.693	395.307	531.347	558.877	715.924	784.938	801.261	970.061	1034.273
No tributarios	253.644	273.323	304.995	334.026	310.699	356.572	331.792	355.578	360.366	464.143	555.066	607.383	642.429	693.883	638.634	747.317	780.642
Transferencias	407.718	474.887	689.997	930.150	1109.606	1293.090	1467.715	1760.826	2079.735	2604.138	2769.658	3427.460	4204.165	4992.850	4906.549	5500.162	5557.508
Regalías	57.620	68.648	92.934	161.801	163.226	204.488	247.157	223.422	189.496	174.276	167.672	231.956	277.325	288.514	215.789	319.923	468.790
Otras transferencias	350.098	406.238	597.063	768.349	946.380	1088.602	1220.558	1537.404	1890.238	2429.862	2601.986	3195.504	3926.840	4704.335	4690.760	5180.239	5088.718
Ingresos de capital	20.002	21.544	16.176	14.838	35.478	39.883	39.969	51.210	46.306	63.515	131.434	286.548	668.331	847.610	969.157	1874.504	2637.818
Gastos Totales	1,326.550	1493.497	1782.573	2224.181	2558.914	3083.218	3149.319	3543.959	4001.867	5308.705	6650.001	6975.356	9449.032	10716.732	10076.950	12144.638	11710.109
Intereses	0	0	0	3	2	1.023	1.114	1.457	191.037	244.061	404.774	449.161	623.326	602.003	676.508	730.204	497.554
Funcionamiento	1,006.987	1131.627	1255.955	1431.880	1511.827	1671.481	1724.779	1875.915	2116.620	2373.628	2713.496	2581.085	3200.722	3127.753	3250.251	3323.636	3203.145
Inversión	320.326	362.825	526.852	793.767	1047.614	1410.714	1424.846	1666.588	1695.182	2691.024	3534.315	3953.192	5625.491	6986.130	6150.308	8090.501	8013.275

Fuente: Ingresos y Gastos Municipales 1984-2000, Contraloría General de la República CGR Demás cálculos autor.

Cuadro A1.3. Tasas de crecimiento anuales Gobiernos Centrales Municipales

																		t.c. Real promedio	
	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	1984-1993	1993-2000
Ingresos Totales		9,5%	15,7%	20,8%	12,7%	14,32%	4,6%	13,7%	12,8%	22,8%	19,0%	17,4%	24,0%	15,4%	1,6%	18,8%	-6,1%	14,0%	12,4%
Ingresos Tributarios		6,5%	1,6%	14,1%	11,3%	11,8%	-0,7%	7,5%	9,6%	17,3%	35,5%	5,5%	17,6%	9,3%	5,8%	7,2%	-1,0%	8,5%	10,9%
Predial		6,7%	8,5%	2,3%	5,9%	14,1%	9,7%	14,2%	15,9%	19,4%	29,2%	11,5%	16,2%	7,3%	9,6%	6,3%	-8,9%	10,5%	9,6%
ICA		8,0%	-4,4%	10,7%	13,4%	10,9%	0,0%	4,3%	2,5%	15,5%	41,7%	1,0%	12,8%	10,8%	4,8%	-0,6%	1,1%	6,4%	9,5%
Otros		7,3%	5,7%	39,2%	13,6%	10,8%	13,2%	4,8%	14,0%	17,1%	34,4%	5,2%	28,1%	9,8%	2,1%	21,1%	6,6%	10,3%	14,7%
No Tributarios		7,8%	11,6%	9,5%	-7,0%	14,8%	-6,9%	7,2%	1,3%	28,8%	19,6%	9,4%	5,8%	8,0%	-8,0%	17,0%	4,5%	6,9%	7,7%
Transferencias		15,5%	45,3%	34,8%	19,3%	16,5%	13,5%	20,0%	18,1%	25,2%	6,4%	23,8%	22,7%	18,8%	-1,7%	12,1%	1,0%	22,9%	11,4%
Regalias		19,1%	35,4%	74,1%	0,9%	25,3%	20,9%	-9,6%	-15,2	-8,0%	-3,8%	38,3%	19,6%	4,0%	-25,2%	48,3%	46,5%	13,1%	15,2%
Otras Transferencias		16,0%	47,0%	28,7%	23,2%	15,0%	12,1%	26,0%	23,0%	28,5%	7,1%	22,8%	22,9%	19,8%	-0,3%	10,4%	-1,8%	24,0%	11,1%
Ingresos de Capital		7,7%	-24,9%	-8,3%	139,1%	12,4%	0,2%	28,1%	-9,6%	37,2%	105,9%	118,0%	133,2%	26,8%	14,3%	93,4%	40,7%	13,7%	70,3
Gastos Totales		12,6%	19,4%	24,8%	15,0%	20,5%	2,1%	12,5%	12,9%	37,2%	25,3%	4,9%	35,5%	13,4%	-6,0%	20,5%	-3,6%	16,7%	12,0%
Ingresos		-	-	-	-53,1%	62357,9%	8,9%	30,8%	13013,2%	27,8%	65,8%	11,0%	38,8%	-3,4%	12,4%	7,9%	-31,9%	-	10,7%
Funcionamiento		12,4%	11,0%	14,0%	5,6%	10,6%	3,2%	8,8%	12,8%	12,1%	14,3%	-4,9%	24,0%	-2,3%	3,9%	2,3%	-3,6	10,0%	4,4%
Inversión		13,3%	45,2%	50,7%	32,0%	34,7%	1,0%	17,0%	1,7%	58,7%	31,3%	11,9%	42,3%	24,2%	-12,0%	31,5%	-1,0	26,7%	16,9%

Fuente: Ingresos y gastos municipales 1984 - 2000, Contraloría General de la República CGR. Demás: cálculos autor

Cuadro A1.4. Gobierno Central Municipal como % del PIB

	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Ingresos Totales	1,4%	1,4%	1,4%	1,7%	1,8%	2.0%	2,1%	2,3%	2,6%	2,9%	3,3%	3,7%	4,7%	5,3%	5,4%	6,6%	5,8%
Ingresos Tributarios	0,7%	0,7%	0,7%	0,7%	0,8%	0,9%	0,8%	0,9%	0,9%	1.0%	1,3%	1,3%	1,6%	1,7%	1,8%	2.0%	1,9%
Predial	0,2%	0,2%	0,2%	0,2%	0,2%	0,2%	0,3%	0,3%	0,3%	0,4%	0,5%	0,5%	0,6%	0,6%	0,7%	0,7%	0,6%
ICA	0,4%	0,4%	0,3%	0,3%	0,4%	0,4%	0,4%	0,4%	0,4%	0,4%	0,6%	0,5%	0,6%	0,7%	0,7%	0,7%	0,7%
Otros	0,1%	0,2%	0,1%	0,2%	0,2%	0,2%	0,2%	0,2%	0,2%	0,2%	0,3%	0,3%	0,4%	0,4%	0,4%	0,5%	0,6%
No Tributarios	0,2%	0,2%	0,2%	0,2%	0,2%	0,2%	0,2%	0,2%	0,2%	0,3%	0,3%	0,3%	0,4%	0,4%	0,4%	0,4%	0,4%
Transferencias	0,4%	0,4%	0,5%	0,7%	0,8%	0,9%	1.0%	1,2%	1,4%	1,6%	1,6%	1,9%	2,4%	2,7%	2,7%	3,1%	3.0%
Regalias	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	0,2%	0,2%	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	0,2%	0,2%	0,1%	0,2%	0,3%
Otras Transferencias	0,3%	0,4%	0,5%	0,6%	0,7%	0,8%	0,8%	1.0%	1,2%	1,5%	1,5%	1,8%	2,2%	2,6%	2,6%	2,9%	2,7%
Ingresos de Capital	0,0%	0,0%	0,0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0,1%	0,2%	0,4%	0,5%	0,5%	1,1%	1,4%
Gastos Totales	1,2%	1,3%	1,4%	1,6%	1,8%	2,1%	2,2%	2,4%	2,6%	0.0%	3,9%	3,9%	5,3%	5,9%	5,6%	6,8%	6,3%
Ingresos	0,0%	0,0%	0,0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0,1%	0,1%	0,2%	0,2%	0,4%	0,3%	0,4%	0,4%	0,3%
Funcionamiento	0,9%	1,0%	1,0%	1,1%	1,1%	1,2%	1,2%	1,3%	1,4%	1,5%	1,6%	1,4%	1,8%	1,7%	1,8%	1,9%	1,7%
Inversión	0,3%	0,3%	0,4%	0,6%	0,7%	1.0%	1.0%	1,1%	1,1%	1,6%	2,1%	2,2%	3,2%	3,8%	3,4%	4,6%	4,3%

Fuente: Ingresos y gastos municipales 1984 - 2000, Contraloría General de la República CGR. Demás: cálculos autor

Cuadro A1.5. Municipios con menos de 30.000 habitantes (millones de pesos corrientes)

	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Ingresos Totales	9.276	12.980	19.102	28.858	41.386	62.328	90.413	136.841	200.821	312.162	397.042	543.688	841.502	1.162.958	1.307.015	1.717.132	1.979.766
Ingresos Tributarios	1.934	2.696	3.281	4.539	5.769	8.548	11.076	16.136	20.963	30.990	40.676	62.807	84.724	115.005	143.413	194.209	217.323
Predial	812	1.157	1.572	2.180	2.969	4.479	6.269	9.024	12.367	18.719	24.754	36.985	48.607	62.459	72.959	87.253	93.126
ICA	707	9.73	1.065	1.407	1.913	2.670	3.367	5.050	5.999	7.661	9.786	14.268	19.862	25.997	31.491	41.716	46.435
Otros	416	566	645	951	888	1.398	1.440	2.062	2.597	4.611	6.135	11.554	16.255	26.548	38.968	65.240	77.761
No Tributarios	2.464	3.272	4.089	5.444	6.123	8.388	10.815	12.818	16.183	23.065	33.082	45.855	69.379	78.400	92.915	142.718	179.146
Transferencias	4.621	6.685	11.589	18.642	29.083	44.090	67.852	106.596	162.574	255.928	318.951	425.788	670.670	948.891	1.041.810	1.340.314	1.547.819
Regalias	756	1.067	1.563	2.593	4.001	5.722	9.876	12.518	13.203	12.171	14.698	24.780	47.414	43.240	42.350	94.061	138.095
Otras Transferencias	3.866	5.618	10.027	16.050	25.083	38.368	57.977	94.078	149.371	243.77	304.253	401.008	623.256	905.650	999.461	1.246.253	1.409.725
Ingresos de Capital	257	327	166	238	413	1.305	679	1.292	1.131	2.182	4.338	9.597	18.912	20.587	28.853	39.891	72.949
Gastos Totales	8.525	11.228	15.968	23.858	37.996	62.832	82.138	128.541	181.885	305.178	428.765	535.256	865.817	1.232.188	1.279.078	1.658.114	1.938.672
Ingresos	0	0	0	0	0	0	0	36	1.518	3.713	7.933	15.019	11.675	17.173	31.197	30.857	28.379
Funcionamiento	6.124	8.143	11.174	15.756	23.142	32.752	43.679	63.786	84.934	127.088	164.664	188.513	254.883	326.811	364.194	427.332	455.921
Inversión	2.405	3.091	4.804	8.151	14.894	30.080	38.636	64.719	95.626	174.308	256.666	334.294	599.293	887.858	883.660	1.199.894	1.461.023

Fuente: Ingresos y gastos municipales 1984 - 2000, Contraloría General de la República CGR. Demás: cálculos autor

Cuadro A1.6. Municipios con menos de 30.000 habitantes (millones de pesos constantes del 2001)

	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Ingresos Totales	221.767	253.424	308.356	375.634	420.447	502.060	550.236	656.668	770.154	976.466	1.013.114	1.161.312	1.477.795	1.735.482	1.671.344	2.010.236	2.131.218
Ingresos Tributarios	46.237	52.637	52.959	59.079	58.611	68.852	67.404	77.431	80.394	96.940	103.790	134.154	148.787	171.622	183.389	227.359	233.218
Predial	19.409	22.582	25.369	28.379	30.164	36.080	38.150	43.303	47.428	58.555	63.164	78.999	85.361	93.208	93.297	102.147	100.251
ICA	16.893	19.000	17.186	18.318	19.429	21.509	20.488	24.233	23.007	23.963	24.972	30.477	34.881	38.796	40.269	48.837	49.988
Otros	9.935	11.055	10.404	12.382	9.018	11.264	8.766	9.895	9.958	14.422	15.654	24.678	28.545	39.618	49.824	76.376	83.710
No Tributarios	58.907	63.878	66.004	70.857	62.208	67.569	65.819	61.509	62.063	72.150	84.414	97.946	121.840	116.996	118.815	167.079	192.851
Transferencias	110.486	130.515	187.079	242.647	295.461	355.150	412.935	511.529	623.475	800.563	813.853	909.480	1.177.789	1.416.029	1.332.214	1.569.098	1.666.228
Regalias	18.05	20.832	25.227	33.747	40.642	46.091	60.102	60.071	50.636	38.072	37.504	52.931	83.266	64.527	54.155	110.117	148.659
Otras Transferencias	92.421	109.682	161.853	208.900	254.819	309.059	352.833	451.458	572.840	762.491	776.349	856.549	1.094.524	1.351.502	1.278.059	1.458.981	1.517.569
Ingresos de Capital	6.136	6.393	2.674	3.096	4.195	10.509	4.132	6.199	4.339	6.824	11.068	20.499	32.212	30.722	36.895	46.700	78.529
Gastos Totales	203.805	219.209	257.754	310.530	386.010	506.121	499.872	616.839	697.534	954.620	1.094.062	1.143.301	1.520.494	1.838.794	1.635.619	1.941.144	2.086.980
Ingresos	0	0	0	2	1	0	0	174	5.820	11.614	20.243	32.081	20.503	25.628	39.893	36.124	30.550
Funcionamiento	146.408	158.977	180.367	205.081	235.100	263.821	265.824	306.092	325.725	397.539	420.165	402.661	447.610	487.700	465.712	500.275	490.799
Inversión	57.506	60.341	77.542	106.091	151.311	424.300	235.128	310.573	366.728	545.473	654.924	714.049	1.052.441	1.324.951	1.129.980	1.404.709	1.572.791

Fuente: Ingresos y gastos municipales 1984 - 2000, Contraloría General de la República CGR. Demás: cálculos autor

Cuadro A1.7. Tasas de crecimiento anuales municipios con menos de 30.000 habitantes

																		t.c. Real promedio	
	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	1984-1993	1993-2000
Ingresos Totales		14,3%	21,7%	21,8%	11,9%	19,4%	9,6%	19,3%	17,3%	26,8%	3,8%	14,6%	27,3%	17,4%	-3,7%	20,3%	6.0%	17,9%	11,8%
Ingresos Tributarios		13,8%	0,6%	11,6%	-0,8%	17,5%	-2,1%	14,9%	3,8%	20,6%	7,1%	29,3%	10,9%	15,3%	6,9%	24.0%	2,9%	8,6%	13,4%
Predial		16,3%	12,3%	11,9%	6,3%	19,6%	5,7%	13,5%	9,5%	23,5%	7,9%	25,1%	8,1%	9,2%	0,1%	9,5%	-1,9%	13,1%	8.0%
ICA		12,5%	-9,5%	6,6%	6,1%	10,7%	-4,7%	18,3%	-5,1%	4,2%	4,2%	22.0%	14,4%	11,2%	3,8%	21,3%	2,4%	4.0%	11,1%
Otros		11,3%	-5,9%	19.0%	-27,2%	24,9%	-22,2%	12,9%	0,6%	44,8%	8,5%	57,6%	15,7%	38,8%	25,8%	53,3%	9,6%	4,2%	28,6%
No Tributarios		8,4%	3,3%	7,4%	-12,2%	8,6%	-2,6%	-6,5%	0,9%	16,3%	17.0%	16.0%	24,4%	-4.0%	1,6%	40,6%	15,4%	2,3%	15,1%
Transferencias		18,1%	43,3%	29,7%	21,8%	20,2%	16,3%	23,9%	21,9%	28,4%	1,7%	11,7%	29,5%	20,2%	-5,9%	17,8%	6,2%	24,6%	11.0%
Regalias		15,3%	21,1%	33,8%	20,4%	13,4%	30,4%	-0,1%	-15,7%	-24,8%	-1,5%	41,1%	57,3%	-22,5%	-16,1%	103,3%	35.0%	8,6%	21,5%
Otras Transferencias		18,7%	47,6%	29,1%	22.0%	21,3%	14,2%	28.0%	26,9%	33,1%	1,8%	10,3%	27,8%	23,5%	-5,4%	14,2%	4.0%	26,4%	10,3%
Ingresos de Capital		4,2%	-58,2%	15,8%	35,5%	150,5%	-60,7%	50.0%	-30.0%	57,3%	62,2%	85,2%	62.0%	-7,5%	20,1%	26,6%	68,2%	1,2%	41,8%
Gastos Totales		7,6%	17,6%	20,5%	24,3%	31,1%	-1,2%	23,4%	13,1%	36,9%	14,6%	4,5%	33.0%	20,9%	-11.0%	18,7%	7,5%	18,7%	11,8%
Ingresos		-	-	-	-52,2%	-100.0%	8,9%	30,8%	3244,3%	99,6%	74,3%	58,5%	-36,1%	25.0%	55,7%	-9,4%	-15,4%	-	14,8%
Funcionamiento		8,6%	13,5%	13,7%	14,6%	12,2%	0,8%	15,1%	6,4%	22.0%	5,7%	-4,2%	11,2%	9.0%	-4,5%	7,4%	-1,9%	11,7%	3,1%
Inversión		4,9%	28,5%	36,8%	42,6%	60,1%	-3.0%	32,1%	18,1%	48,7%	20,1%	9.0%	47,4%	25,9%	-14,7%	24,3%	12.0%	28,4%	16,3%

Fuente: Ingresos y gastos municipales 1984 - 2000, Contraloría General de la República CGR. Demás: cálculos autor

Cuadro A1.8 Municipios con menos de 30.000 habitantes como % del PIB

	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Ingresos Totales	0,2%	0,2%	0,2%	0,3%	0,3%	0,3%	0,4%	0,4%	0,5%	0,6%	0,6%	0,6%	0,8%	1.0%	0,9%	1,1%	1,1%
Ingresos Tributarios	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%
Predial	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%
ICA	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%
Otros	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%
No Tributarios	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%
Transferencias	0,1%	0,1%	0,1%	0,2%	0,2%	0,2%	0,3%	0,3%	0,4%	0,5%	0,5%	0,5%	0,7%	0,8%	0,7%	0,9%	0,9%
Regalias	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0,0,%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0,1%	0,1%
Otras Transferencias	0,1%	0,1%	0,1%	0,2%	0,2%	0,2%	0,2%	0,3%	0,4%	0,5%	0,5%	0,5%	0,6%	0,7%	0,7%	0,8%	0,8%
Ingresos de Capital	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%
Gastos Totales	0,2%	0,2%	0,2%	0,2%	0,3%	0,4%	0,3%	0,4%	0,5%	0,6%	0,6%	0,6%	0,9%	1.0%	0,9%	1,1%	1,1%
Ingresos	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%
Funcionamiento	0,1%	0,1%	0,1%	0,2%	0,2%	0,2%	0,2%	0,2%	0,2%	0,2%	0,2%	0,2%	0,3%	0,3%	0,3%	0,3%	0,3%
Inversión	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	0,2%	0,2%	0,2%	0,2%	0,3%	0,4%	0,4%	0,6%	0,7%	0,6%	0,8%	0,8%

Fuente: Ingresos y gastos municipales 1984 - 2000, Contraloría General de la República CGR. Demás: cálculos autor

Cuadro A1.9 Municipios entre 30.000 y 100.000 habitantes (millones de pesos corrientes)

	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Ingresos Totales	7.123	10.570	17.760	26.743	39.959	59.948	90.310	128.255	174.141	264.977	325.620	441.023	616.649	800.647	922.524	1.119.268	1.227.090
Ingresos Tributarios	2.275	3.268	4.911	6.197	8.453	12.302	16.521	22.628	30.289	44.817	60.499	86.020	126.159	162.323	197.105	255.095	288.484
Predial	599	896	1.441	2.001	2.786	4.066	5.894	8.360	11.976	18.004	24.636	35.943	49.879	64.922	78.405	92.022	97.499
ICA	1.126	1.601	2.341	2.832	3.914	5.635	7.664	10.344	12.908	18.605	23.364	34.502	48.270	54.626	65.4092	78.300	85.091
Otros	550	771	1.129	1.365	1.753	2.601	2.963	3.924	5.406	8.208	12.499	15.575	28.009	42.776	53.209	84.773	105.893
No Tributarios	1.866	2.618	3.801	4.594	6.027	8.026	8.802	11.651	13.762	23.544	37.687	45.001	60.201	73.835	73.354	95.902	117.810
Transferencias	2.825	4.465	8.875	15.655	24.847	38.597	62.889	91.630	128.555	193.465	223.476	298.077	414.036	545.294	634.050	749.227	810.692
Regalias	446	762	1.460	4.500	5.193	10.467	16.520	16.428	16.149	19.268	19.022	30.711	37.953	42.682	40.124	52.381	92.418
Otras Transferencias	2.379	3.704	7.415	11.155	19.654	28.130	46.369	75.201	112.406	174.197	204.454	267.366	376.084	502.612	593.926	696.846	718.274
Ingresos de Capital	158	219	174	296	635	1.023	2.099	2.346	1.508	3.160	6.424	12.100	16.239	19.195	18.022	18.998	23.248
Gastos Totales	6.745	9.438	14.795	23.344	38.145	62.315	85.630	131.227	160.556	258.854	371.131	435.595	656.827	881.626	904.082	1.112.756	1.219.677
Ingresos	0	0	0	0	0	0	0	57	2.061	4.438	9.096	16.407	24.571	30.371	48.388	50.648	37.319
Funcionamiento	5.364	7.487	10.762	14.730	21.453	31.205	40.371	59.603	81.865	113.871	148.152	171.146	222.216	271.064	308.738	330.479	341.654
Inversión	1.403	1.986	4.033	8.650	16.692	31.110	45.259	71.567	76.630	140.545	214.160	248.338	410.204	580.136	547.072	731.453	840.852

Fuente: Ingresos y gastos municipales 1984 - 2000, Contraloría General de la República CGR. Demás: cálculos autor

Cuadro A1.10 Municipios entre 30.000 y 100.000 habitantes (millones de pesos constantes del 2001)

	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Ingresos Totales	170.302	206.369	286.686	348.085	405.953	482.891	549.610	615.465	667.833	828.868	830.870	942.020	1.082.921	1.194.806	1.179.677	1.310.320	1.320.962
Ingresos Tributarios	54.381	63.796	79.279	80.663	85.873	99.096	100.543	108.588	116.160	140.190	154.374	183.738	221.552	242.235	525.048	298.638	310.553
Predial	14.325	17.486	23.264	26.044	28.304	32.754	35.869	40.118	45.927	56.317	62.862	76.775	87.595	96.883	100.260	107.730	104.958
ICA	26.913	31.253	37.789	36.857	39.758	45.389	46.639	19.639	49.503	58.199	59.618	73.695	84.769	81.518	83.747	91.666	91.601
Otros	13.143	15.056	18.226	17.762	17.811	20.953	18.035	18.831	20.731	25.675	31.894	33.268	49.188	63.834	68.041	99.243	113.994
No Tributarios	44.609	51.109	61.357	59.801	61.228	64.649	53.568	55.912	52.779	73.647	96.165	96.121	105.720	110.185	93.802	112.272	126.823
Transferencias	67.542	87.184	143.262	203.764	252.429	310.905	382.727	439.708	493.011	605.173	570.233	636.690	727.105	813.742	810.791	877.116	872.710
Regalías	10.664	14.869	23.562	58.571	52.756	84.313	100.538	78.836	61.932	60.272	48.537	65.599	66.650	63.694	51.309	61.322	99.488
Otras Transferencias	56.878	72.315	119.700	145.193	199.673	226.592	282.189	360.872	431.079	544.901	521.696	571.091	660.455	750.048	759.482	815.793	773.222
Ingresos de Capital	3.770	4.281	2.810	3.858	6.454	8.240	12.772	11.257	5.785	9.885	16.392	25.845	28.518	28.644	23.046	22.240	25.026
Gastos Totales	161.261	184.269	238.823	303.838	387.523	501.960	521.128	629.727	615.733	809.714	946.999	930.426	1.153.480	1.315.650	1.156.094	1.302.696	1.312.983
Ingresos	0	0	0	0	0	0	0	276	7.902	13.881	23.209	35.046	43.151	45.323	61.876	59.293	40.174
Funcionamiento	128.244	146.175	173.722	191.730	217.946	251.361	245.688	286.020	313.953	356.198	378.034	365.567	390.242	404.509	394.798	386.889	367.790
Inversión	33.541	38.781	65.100	112.588	169.577	250.599	275.440	343.431	293.878	139.635	546.463	530.447	720.375	865.737	699.568	856.308	905.177

Fuente: Ingresos y gastos municipales 1984 - 2000, Contraloría General de la República CGR. Demás: cálculos autor

Cuadro A1.11. Tasas de crecimiento anuales municipios entre 30.000 y 100.000 habitantes Gobiernos Centrales Municipales

																		t.c. Real promedio	
	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	1984-1993	1993-2000
Ingresos Totales		21,2%	38,9%	21,4%	16,6%	19.0%	13,8%	12.0%	8,5%	24,1%	0,2%	13,4%	15.0%	10,3%	-1,3%	11,1%	8.0%	19,2%	6,9%
Ingresos Tributarios		17,3%	24,3%	1,7%	6,5%	15,4%	1,5%	8.0%	7.0%	20,7%	10,1%	19.0%	20,6%	9,3%	4,1%	18,5%	4.0%	11,1%	12.0%
Predial		22,1%	33.0%	11,9%	8,7%	15,7%	9,5%	11,8%	14,5%	22,6%	11,6%	22,1%	14,1%	10,6%	3,5%	7,5%	-2,6%	16,4%	9,3%
ICA		16,1%	20,9%	-2,5%	7,9%	14,2%	2,8%	6,4%	-0,3%	17,6%	2,4%	23,6%	15.0%	-3,8%	2,7%	9,5%	-0,1%	8,9%	6,7%
Otros		14,6%	21,1%	-2,5%	0,3%	17,6%	-13,9%	4,4%	10,1%	23,8%	24,2%	4,3%	47,9%	29,8%	6,6%	45,9%	14,9%	7,7%	23,7%
No Tributarios		14,6%	20,1%	-2,5%	2,4%	5,6%	-17,1%	4,4%	-5,6%	39,5%	30,6%	0.0%	10.0%	4,2%	-14,9%	19,7%	13.0%	5,7%	8,1%
Transferencias		29,1%	64,3%	42,2%	23,9%	23,2%	23,1%	14,9%	12,1%	22,8%	-5,8%	11,7%	14,2%	11,9%	-0,4%	8,2%	-0,5%	27,6%	5,4%
Regalias		39,4%	58,5%	148,6%	-9,9%	59,8%	19,2%	-21,6%	-21,4%	-2,7%	-19,5%	35,2%	1,6%	-4,4%	-19,4%	19,5%	62,2%	21,2%	7,4%
Otras Transferencias		27,1%	65,5%	21,3%	37,5%	13,5%	24,5%	27,9%	19,5%	26,4%	-4,3%	9,5%	15,6%	13,6%	1,3%	7,4%	-5,2%	28,5%	5,1%
Ingresos de Capital		13,5%	-34,4%	37,3%	67,3%	27,7%	55.0%	-11,9%	-48,6%	70,9%	65,8%	57,7%	10,3%	0,4%	-19,5%	-3,5%	12,5%	11,3%	14,2%
Gastos Totales		14,3%	29,6%	27,2%	27,5%	29,5%	3,8%	20,8%	-2,2%	31,5%	17.0%	-1,8%	24.0%	14,1%	-12,1%	12,7%	0,8%	19,6%	7,1%
Ingresos		-	-	-	-	-	-	-	2764,1%	75,7%	67,2%	51.0%	23,1%	5.0%	36,5%	-4,2%	-32,2%	-	16,4%
Funcionamiento		14.0%	18,8%	10,4%	13,7%	15,3%	-2,3%	16,4%	9,8%	13,5%	6,1%	-3,3%	6,7%	3,7%	-2,4%	-2.0%	-4,9%	12.0%	0,5%
Inversión		15,6%	67,9%	72,9%	50,6%	47,8%	9,9%	24,7%	-14,4%	49,6%	24,3%	-2,9%	35,8%	20,2%	-19,2%	22,4%	5,7%	33,1%	10,9%

Fuente: Ingresos y gastos municipales 1984 - 2000, Contraloría General de la República CGR. Demás: cálculos autor

Cuadro A1.12 Municipios entre 30.000 y 100.000 habitantes como % del PIB

	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Ingresos Totales	0,2%	0,2%	0,2%	0,3%	0,3%	0,3%	0,4%	0,4%	0,4%	0,5%	0,5%	0,5%	0,6%	0,7%	0,7%	0,7%	0,7%
Ingresos Tributarios	0.0%	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	0,2%	0,2%
Predial	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%
ICA	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0,1%	0.0%
Otros	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0,1%	0,1%
No Tributarios	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%
Transferencias	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	0,2%	0,2%	0,3%	0,3%	0,3%	0,4%	0,3%	0,4%	0,4%	0,4%	0,5%	0,5%	0,5%
Regalias	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0,1%	0,1%	0,1%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0,1%
Otras Transferencias	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	0,2%	0,2%	0,2%	0,3%	0,3%	0,3%	0,3%	0,4%	0,4%	0,4%	0,5%	0,4%
Ingresos de Capital	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%
Gastos Totales	0,1%	0,2%	0,2%	0,2%	0,3%	0,3%	0,4%	0,4%	0,4%	0,5%	0,5%	0,5%	0,7%	0,7%	0,6%	0,7%	0,7%
Ingresos	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%
Funcionamiento	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	0,2%	0,2%	0,2%	0,2%	0,2%	0,2%	0,2%	0,2%	0,2%	0,2%	0,2%	0,2%	0,2%
Inversión	0.0%	0.0%	0,1%	0,1%	0,1%	0,2%	0,2%	0,2%	0,2%	0,3%	0,3%	0,3%	0,4%	0,5%	0,4%	0,5%	0,5%

Fuente: Ingresos y gastos municipales 1984 - 2000, Contraloría General de la República CGR. Demás: cálculos autor

Cuadro A1.13 Municipios con mas de 100.000 habitantes sin Bogotá (millones de pesos corrientes)

	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Ingresos Totales	26.430	34.353	45.406	63.467	87.466	122.606	166.587	237.943	330.735	510.530	734.917	1.087.384	1.590.686	2.178.508	2.442.075	2.885.835	3.107.885
Ingresos Tributarios	16.539	21.307	25.141	32.850	44.188	61.805	86.710	114.522	152.798	238.587	327.549	439.970	619.664	811.417	1.006.706	1.222.992	1.284.511
Predial	5.457	6.953	9.040	10.622	14.607	20.062	32.272	45.080	61.480	97.599	134.143	180.260	281.243	330.449	429.558	491.049	467.671
ICA	9.247	11.874	12.974	17.890	22.648	32.265	43.295	55.293	70.203	105.201	132.600	173.771	227.486	324.878	400.148	457.536	501.197
Otros	1.834	2.480	3.127	4.339	6.933	9.477	11.143	14.148	21.115	35.787	60.806	85.939	110.934	156.090	176.999	274.406	315.64
No Tributarios	4.208	5.364	6.729	11.124	13.596	20.770	25.226	34.871	46.172	75.324	108.887	138.290	170.592	328.762	230.939	263.928	295.586
Transferencias	5.399	7.305	12.987	19.061	27.921	38.306	52.132	82.989	124.777	187.763	279.071	448.525	588.321	805.776	950.402	1.122.810	1.180.331
Regalías	264	410	949	1.719	1.975	2.124	3.749	4.946	5.706	6.201	7.980	18.093	22.698	53.885	31.591	45.644	90.462
Otras Transferencias	5.135	6.895	12.039	17.343	25.947	36.182	48.383	78.043	119.071	181.562	271.091	430.432	565.623	751.891	918.811	1.077.166	1.089.868
Ingresos de Capital	284	378	549	432	1.761	1.725	2.519	5.561	6.988	8.856	19.410	60.599	212.108	322.554	254.028	276.104	344.948
Gastos Totales	21.883	29.304	40.323	55.960	83.046	124.635	165.709	224.295	340.360	573.175	949.475	1.116.573	1.906.649	2.506.640	2.611.491	3.267.242	3.351.133
Ingresos	0	0	0	0	0	127	183	183	17.465	32.692	83.232	79.405	190.339	204.925	284.772	387.087	251.196
Funcionamiento	17.097	22.694	29.367	40.402	56.091	73.729	102.710	128.245	189.395	258.501	343.894	420.381	699.588	803.112	1.037.657	1.140.587	1.183.186
Inversión	4.786	6.610	10.956	15.558	26.955	50.779	62.816	95.867	133.500	281.982	522.349	616.787	1.016.722	1.498.604	1.289.062	1.739.568	1.912.044

Fuente: Ingresos y gastos municipales 1984 - 2000, Contraloría General de la República CGR. Demás: cálculos autor

Cuadro A1.14 Municipios con mas de 100.000 habitantes sin Bogotá (millones de pesos constantes del 2001)

	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Ingresos Totales	631.867	670.715	732.952	826.082	888.582	987.609	1.013.812	1.141.833	1.268.375	1596.976	1.875.254	2.322.643	2.793.464	3.250.988	3.122.800	3.378.428	3.345.638
Ingresos Tributarios	395.396	416.002	405.828	427.577	448.909	497.845	527.69	549.563	585.984	746.317	835.792	939.773	1.088.215	1.210.878	1.287.324	1.431.749	1.382.776
Predial	130.469	135.745	145.922	138.254	148.390	161.604	196.398	216.329	235.777	305.297	342.286	385.035	493.902	493.129	549.297	574.868	503.448
ICA	221.074	231.829	209.423	232.852	230.081	259.901	263.486	265.340	269.231	329.077	338.349	371.173	399.497	484.816	511.689	535.635	539.538
Otros	43.853	48.428	50.483	56.471	70.437	76.340	67.811	67.894	80.975	111.943	155.156	183.565	194.816	232.933	226.338	321.246	339.790
No Tributarios	100.608	104.721	108.623	144.791	138.124	167.308	153.520	167.340	177.072	235.619	277.842	295.386	299.584	356.304	295.313	308.978	318.198
Transferencias	129.079	142.619	209.644	248.097	283.656	308.562	317.265	398.243	478.521	587.336	712.093	958.045	1.033.174	1.202.459	1.215.325	1.314.467	1.270.626
Regalias	6.304	8.007	15.315	22.368	20.061	17.109	22.814	23.734	21.883	19.398	20.363	38.646	39.861	80.413	40.397	53.436	97.383
Otras Transferencias	122.775	134.612	194.329	225.729	263.595	291.453	294.450	374.509	456.638	567.938	691.730	919.399	993.313	1.122.047	1.174.928	1.261.032	1.173.243
Ingresos de Capital	6.784	7.373	8.857	5.617	17.892	13.895	15.331	26.688	26.798	27.704	49.527	129.440	372.492	481.347	324.839	323.234	371.336
Gastos Totales	523.173	572.132	650.913	728.371	843.676	1.003.955	1.008.472	1.076.338	1.305.286	1.792.933	2.422.732	2.384.991	3.348.339	3.740.659	3.339.441	3.824.940	3.607.495
Ingresos	0	0	0	0	0	1.023	1.114	878	66.978	102.263	212.379	169.609	334.261	305.809	364.151	453.161	270.412
Funcionamiento	408.753	443.086	474.059	525.872	569.837	593.899	625.072	615.418	726.334	808.610	877.499	897.929	1.228.573	1.198.484	1.326.903	1.335.278	1.273.700
Inversión	114.420	129.050	176.853	202.499	273.839	409.033	382.286	460.042	511.975	882.059	1.332.855	1.317.452	1.785.505	2.236.366	1.648.386	2.036.501	2.058.315

Fuente: Ingresos y gastos municipales 1984 - 2000, Contraloría General de la República CGR. Demás: cálculos autor

Cuadro A1.15. Tasas de crecimiento anuales municipios con mas de 100.000 habitantes din Bogotá

																		t.c. Real promedio	
	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	1984-1993	1993-2000
Ingresos Totales		6,1%	9,3%	12,7%	7,6%	11,1%	2,7%	12,6%	11,1%	25,9%	17,4%	23,9%	20,3%	16,4%	-3,9%	8,2%	-1.0%	10,9%	11,1%
Ingresos Tributarios		5,2%	-2,4%	5,4%	5.0%	10,9%	6.0%	4,1%	6,6%	27,4%	12.0%	12,4%	15,8%	11,3%	6,3%	11,2%	-3,4%	7,3%	9,2%
Predial		4.0%	7,5%	-5,3%	7,3%	8,9%	21,5%	10,1%	9.0%	29,5%	12,1%	12,5%	28,3%	-0,2%	11,4%	4,7%	-12,4%	9,9%	7,4%
ICA		4,9%	-9,7%	11,2%	-1,2%	13.0%	1,4%	0,7%	1,5%	22,2%	2,8%	9,7%	7,6%	21,4%	5,5%	4,7%	0,7%	4,5%	7,3%
Otros		10,4%	4,2%	11,9%	24,7%	8,4%	-11,2%	0,1%	19,3%	38,2%	38,6%	18,3%	6,1%	19,6%	-2,8%	41,9%	5,8%	11.0%	17,2%
No Tributarios		4,1%	3,7%	33,3%	-4,6%	21,1%	-8,2%	9.0%	5,8%	33,1%	17,9%	6,3%	1,4%	18,9%	-17,1%	4,6%	3.0%	9,9%	4,4%
Transferencias		10,5%	47.0%	18,3%	14,3%	8,8%	2,8%	25,5%	20,2%	22,7%	21,2%	34,5%	7,8%	16,4%	1,1%	8,2%	-3,3%	18,3%	11,7%
Regalias		27.0%	91,3%	46,1%	-10,3%	-14,7%	33,3%	4.0%	-7,8%	-11,4%	5.0%	89,8%	3,1%	101,7%	-49,8%	32,3%	82,2%	13,3%	25,9%
Otras Transferencias		9,6%	44,4%	16,2%	16,8%	10,6%	1.0%	27,2%	21,9%	24,4%	21,8%	32,9%	8.0%	13.0%	4,7%	7,3%	-7.0%	18,6%	10,9%
Ingresos de Capital		8,7%	20,1%	-36,6%	218,5%	-22,3%	10,3%	74,1%	0,4%	3,4%	78,8%	161,4%	187,8%	29,2%	-32,5%	-0,5%	14,9%	16,9%	44,9%
Gastos Totales		9.0%	13,8%	11,9%	15,8%	19.0%	0,4%	6,7%	21,3%	37,4%	35,1%	-1,6%	40,4%	11,7%	-10,7%	14,5%	-5,7%	14,7%	10,5%
Ingresos		-	-	-	-	-	8,9%	-21,1%	7527.0%	52,7%	107,7%	-20,1%	97,1%	-8,5%	19,1%	24,4%	-40,3%	-	14,9%
Funcionamiento		8,4%	7.0%	10,9%	8,4%	4,2%	5,2%	-1,5%	18.0%	11,3%	8,5%	2,3%	36,8%	-2,4%	10,7%	0,6%	-4,6%	7,9%	6,7%
Inversión		12,8%	37.0%	14,5%	35,2%	49,4%	-6,5%	20,3%	11,3%	72,3%	51,1%	-1,2%	35,5%	25,3%	-26,3%	23,5%	1,1%	25,5%	12,9%

Fuente: Ingresos y gastos municipales 1984 - 2000, DAF MinHacienda. Demás: cálculos autor

Cuadro A1.16 Municipios con mas de 100.000 habitantes sin Bogotá como % del PIB

	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Ingresos Totales	0.6%	0.6%	0.6%	36.0%	0.6%	0.7%	0.7%	0.8%	0.8%	1.0%	0,5%	1.3%	1.6%	1.8%	1.7%	1.9%	1.8%
Ingresos Tributarios	0.4%	0.4%	0.3%	0.3%	0.3%	0.3%	0.4%	0.4%	0.4%	0.5%	0,1%	0.5%	0.6%	0.7%	0.7%	0.8%	7.0%
Predial	0.1%	0.1%	0.1%	0.1%	0.1%	0.1%	0.1%	0.1%	0.2%	0.2%	0.0%	0.2%	0.3%	0.3%	0.3%	0.3%	0.3%
ICA	0.2%	0.2%	0.2%	0.2%	0.2%	0.2%	0.2%	0.2%	0.2%	0.2%	0.0%	0.2%	0.2%	0.3%	0.3%	0.3%	0.3%
Otros	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.1%	0.0%	0.0%	0.1%	0.1%	0.0%	0.1%	0.1%	0.1%	0.1%	0.2%	0.2%
No Tributarios	0.1%	0.1%	0.1%	0.1%	0.1%	0.1%	0.1%	0.1%	0.1%	0.1%	0,1%	0.2%	0.2%	0.2%	0.2%	0.2%	0.2%
Transferencias	0.1%	0.1%	0.2%	0.2%	0.2%	0.2%	0.2%	0.3%	0.3%	0.4%	0,3%	0.5%	0.6%	0.7%	0.7%	0.7%	0.7%
Regalías	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.1%
Otras Transferencias	0.1%	0.1%	0.1%	0.2%	0.2%	0.2%	0.2%	0.3%	0.3%	0.3%	0,3%	0.5%	0.6%	0.6%	0.7%	0.7%	0.6%
Ingresos de Capital	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.1%	0.2%	0.3%	0.2%	0.2%	0.2%
Gastos Totales	0.5%	0.5%	0.5%	0.5%	0.6%	0.7%	0.7%	0.7%	0.9%	1.1%	0,5%	1.3%	1.9%	2.1%	1.9%	2.2%	1.9%
Ingresos	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.1%	0.0%	0.1%	0.2%	0.2%	0.2%	0.3%	0.1%
Funcionamiento	0.4%	0.4%	0.4%	0.4%	0.4%	0.4%	0.4%	0.4%	0.5%	0.5%	0,2%	0.5%	0.7%	0.7%	0.7%	0.8%	0.7%
Inversión	0.1%	0.1%	0.1%	0.1%	0.2%	0.3%	0.3%	0.3%	0.3%	0.5%	0,3%	0.7%	1.0%	1.2%	0.9%	1.1%	1.1%

Fuente: Ingresos y gastos municipales 1984 - 2000, Contraloría General de la República CGR. Demás: cálculos autor

Cuadro A1.17 Bogotá (millones de pesos corrientes)

	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Ingresos Totales	13.366	17.001	21.626	36.603	55.793	77.391	97.040	135.397	192.110	259.566	544.275	743.915	1.198.327	1.623.694	2.204.065	3.209.987	2.690.289
Ingresos Tributarios	11.287	14.357	17.687	28.766	45.134	63.077	77.207	107.391	153.941	199.550	433.186	490.392	714.990	895.130	1.101.849	1.179.098	1.274.278
Predial	2.761	3.512	4.291	5.807	7.606	11.530	13.925	22.195	37.348	45.662	104.460	127.934	161.018	224.318	294.523	344.720	342.176
ICA	4.789	6.092	7.352	10.506	19.024	25.873	33.756	45.538	60.242	80.26	205.841	223.010	315.581	392.668	479.522	477.744	528.319
Otros	3.737	4.754	6.043	12.453	18.504	25.674	29.525	39.657	56.351	73.628	122.885	139.449	238.391	278.144	327.804	356.635	403.783
No tributarios	492	626	1.543	1.068	786	1.537	2.870	6.469	7.695	11.062	15.309	24.754	21.604	20.742	45.316	52.070	28.220
Transferencias	1.586	2.018	2.396	6.769	9.505	12.605	16.458	21.198	29.02	44.587	77.833	184.110	340.410	518.556	617.989	735.145	772.387
Regalías	523	665	847	1.672	2.255	2.857	3.509	4.754	6.192	9.690	14.285	18.725	22.278	27.384	27.792	30.846	36.974
Otras transferencias	1.063	1.352	1.549	5.097	7.250	9.748	12.949	16.443	22.828	34.896	63.549	165.385	318.132	491.172	590.197	704.299	735.413
Ingresos de capital	0	0	0	0	368	172	505	340	1.453	4.367	17.947	44.658	121.323	189.266	438.911	1.243.674	615.404
Gastos Totales	12.978	19.437	29.111	52.122	67.711	92.351	130.235	171.603	246.766	369.300	586.460	848.490	1.424.854	1.823.871	2.323.576	3.356.886	3.238.638
Intereses	0	0	0	0	0	0	0	0	27.304	34.707	52.603	89.370	116.967	137.166	141.599	130.376	124.684
Funcionamiento	9.628	14.420	19.296	28.960	33.229	48.569	68.703	98.529	140.826	178.326	301.939	307.222	483.571	491.639	600.341	679.210	719.033
Inversión	3.350	5.018	9.815	23.162	34.482	43.782	61.532	73.075	78.636	156.267	231.919	451.897	824.316	1.195.066	1.581.637	2.547.300	2.394.921

Fuente: Ingresos y Gastos Municipales 1984-2000, Contraloría General de la República CGR Demás cálculos autor.

Cuadro A1.18 Bogotá (millones de pesos constantes del 2001)

	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Ingresos Totales	319.538	331.934	349.087	476.425	566.814	623.393	590.562	649.74	736.744	811.941	1.388.801	1.588.995	2.104.428	2.423.038	2.818.446	3.757.912	2.896.096
Ingresos Tributarios	269.849	280.317	285.506	374.418	458.526	508.094	469.865	515.342	590.367	624.207	1.105.341	1.047.473	1.255.621	1.335.803	1.408.988	1.380.362	1.371.760
Predial	66.014	68.575	69.271	75.589	77.273	92.873	84.746	106.511	143.230	142.833	266.546	273.265	282.771	334.750	376.621	403.561	368.352
ICA	114.492	118.933	118.679	136.744	193.265	208.410	205.434	218.527	231.031	251.060	525.235	476.348	554.203	585.978	613.188	559.291	568.735
Otros	89.343	92.809	97.555	162.086	187.987	206.81	179.685	190.304	216.107	230.314	313.559	297.861	418.647	415.075	419.179	417.510	434.672
No tributarios	11.765	12.222	24.907	13.905	7.990	12.378	17.468	31.041	29.510	34.604	39.062	52.875	37.940	30.954	57.947	60.958	30.379
Transferencias	37.924	39.395	38.674	88.102	96.559	101.535	100.157	101.723	111.294	139.471	198.604	393.258	597.807	773.841	790.253	860.630	831.474
Regalías	12.507	15.909	13.668	21.757	22.905	23.013	21.354	22.815	23.748	30.313	36.449	39.996	39.124	40.865	35.539	36.111	39.802
Otras transferencias	25.417	32.330	25.005	66.345	73.654	78.522	78.804	78.908	87.546	109.159	162.155	353.262	558.684	732.976	754.714	824.519	791.672
Ingresos de capital	0	0	0	0	3.740	1.387	3.072	1.633	5.573	13.659	45.794	95.389	213.060	282.441	561.257	1.455.962	662.482
Gastos Totales	310.275	379.498	469.922	678.416	687.889	743.901	792.583	823.424	946.352	1.155.198	1.496.445	1.812.366	2.502.241	2.721.763	2.971.270	3.929.885	3.486.394
Intereses	0	0	0	0	0	0	0	0	104.711	108.566	134.224	190.894	205.410	204.694	181.070	152.63	134.222
Funcionamiento	230.176	281.530	311.487	376.941	337.579	391.233	418.114	472.816	540.071	557.818	770.443	656.225	849.217	733.673	767.685	795.147	774.039
Inversión	80.098	97.968	158.435	301.475	350.310	352.668	374.469	350.668	301.570	488.815	591.778	965.248	1.447.614	1.783.396	2.022.516	2.982.108	2.578.133

Fuente: Ingresos y Gastos Municipales 1984-2000, Contraloría General de la República CGR Demás cálculos autor.

Cuadro A1.19 Tasas de crecimiento anuales Bogotá

																		t.c. real promedio	
	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	1984-1993	1993-2000
Ingresos Totales		3,9%	5,2%	36,5%	19.0%	10,1%	-5,3%	10.0%	13,4%	10,2%	71.0%	14,4%	32,4%	15,1%	16,3%	33,3%	-22,9%	10,9%	19,9%
Ingresos Tributarios		3,9%	1,9%	31,1%	22,5%	10,8%	-7,5%	9,7%	14,6%	5,7%	77,1%	-5,2%	19,9%	6,4%	5,5%	-2.0%	-0,6%	9,8%	11,9%
Predial		3,9%	1,0%	9,1%	2,2%	20,2%	-8,8%	25,7%	34,5%	-0,3%	86,6%	2,5%	3,5%	18,4%	12,5%	7,2%	-8,7%	9,0%	14,5%
ICA		3,9%	-0,2%	15,2%	41,3%	7,8%	-1,4%	6,4%	5,7%	8,7%	109,2%	-9,3%	16,3%	5,7%	4,6%	-8,8%	1,7%	9,1%	12,4%
Otros		3,9%	5,1%	66,1%	16.0%	10.0%	-13,1%	5,9%	13,6%	6,6%	36,1%	-5.0%	40,6%	-0,9%	1.0%	-0,4%	4,1%	11,1%	9,5%
No tributarios		3,9%	103,8%	-44,2%	-42,5%	54,9%	41,1%	77,7%	-4,9%	17,3%	12,9%	35,4%	-28,2%	-18,4%	87,2%	5,2%	-50,2%	12,7%	-1,8%
Transferencias		3,9%	-1,8%	127,8%	9,6%	5,2%	-1,4%	1,6%	9,4%	25,3%	42,4%	98.0%	52.0%	29,4%	2,1%	8,9%	-3,4%	15,6%	29,1%
Regalías		27,2%	-14,1%	59,2%	5,3%	0,5%	-7,2%	6,8%	4,1%	27,6%	20,2%	9,7%	-2,2%	4,5%	-13.0%	1,6%	10,2%	10,3%	4.0%
Otras transferencias		27,2%	-22,7%	165,3%	11.0%	6,6%	0,4%	0,1%	10,9%	24,7%	48,5%	117,9%	58,2%	31,2%	3.0%	9,2%	-4.0%	17,6%	32,7%
Ingresos de capital			-	-	-	-62,9%	121,5%	-46,8%	241,2%	145,1%	235,3%	108,3%	123,4%	32,6%	98,7%	159,4%	-54,5%	-	74,1%
Gastos Totales		23,3%	23,8%	44,4%	1,4%	8,1%	6,5%	3,9%	14,9%	22,1%	29,5%	21,1%	38,1%	8,8%	9,2%	32,3%	-11,3%	15,7%	17,1%
Intereses		-	-	-	-	-	-	-	-	3,7%	23,6%	42,2%	7,6%	-0,3%	-11,5%	-15,7%	-12,1%	-	3,1%
Funcionamiento		23,3%	10,6%	21.0%	-10,4%	15,9%	6,9%	13,1%	14,2%	3,3%	38,1%	-14,8%	29,4%	-13,6%	4,6%	3,6%	-2,7%	10,3%	4,8%
Inversión		23,3%	61,7%	90,3%	16,2%	0,7%	6,2%	-6,4%	-14.0%	62,1%	21,1%	63,1%	50.0%	23,2%	13,4%	47,4%	-13,5%	22,3%	26,8%

Fuente: Ingresos y Gastos Municipales 1984-2000, Contraloría General de la República CGR Demás cálculos autor.

Cuadro A1.20 Bogotá como % del PIB

	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Ingresos Totales	0,3%	0,3%	0,3%	0,3%	0,4%	0,4%	0,4%	0,4%	0,5%	0,5%	0,8%	0,9%	1,2%	1,3%	1,6%	2,1%	1,5%
Ingresos Tributarios	0,2%	0,2%	0,2%	0,3%	0,3%	0,4%	0,3%	0,3%	0,4%	0,4%	0,6%	0,6%	0,7%	0,7%	0,8%	0,8%	0,7%
Predial	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	0,2%	0,2%	0,2%	0,2%	0,2%	0,2%	0,2%
ICA	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	0,2%	0,2%	0,3%	0,3%	0,3%	0,3%	0,3%	0,3%	0,3%
Otros	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	0,2%	0,2%	0,2%	0,2%	0,2%	0,2%	0,2%
No tributarios	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%
Transferencias	0.0%	0.0%	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	0,2%	0,3%	0,4%	0,4%	0,5%	0,4%
Regalías	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%
Otras transferencias	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	0,2%	0,3%	0,4%	0,4%	0,5%	0,4%
Ingresos de capital	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0,1%	0,1%	0,2%	0,3%	0,8%	0,4%
Gastos Totales	0,3%	0,3%	0,4%	0,5%	0,5%	0,5%	0,5%	0,6%	0,6%	0,7%	0,9%	1.0%	1,4%	1,5%	1,7%	2,2%	1,9%
Intereses	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%
Funcionamiento	0,2%	0,2%	0,2%	0,3%	0,2%	0,3%	0,3%	0,3%	0,4%	0,3%	0,4%	0,4%	0,5%	0,4%	0,4%	0,4%	0,4%
Inversión	0,1%	0,1%	0,1%	0,2%	0,2%	0,2%	0,3%	0,2%	0,2%	0,3%	0,3%	0,5%	0,8%	1.0%	1,1%	1,7%	1,4%

Fuente: Ingresos y Gastos Municipales 1984-2000, Contraloría General de la República CGR Demás cálculos autor.

Anexo 2. Evolución de los ingresos y gastos departamentales

Cuadro A2.1 Gobiernos centrales departamentales en millones de pesos corrientes

	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Ingresos Totales	72.655	90.175	129.005	171.953	232.241	329.344	454.342	568.757	701.124	911.570	1.157.723	1.556.089	2.553.023	3.750.944	4.691.786	5.825.502	6.317.122
Ingresos Tributarios	49.043	63.592	82.472	107.118	138.440	181.982	238.178	292.520	362.877	455.874	552.054	676.887	869.533	1.093.445	1.131.382	1.327.425	1.536.462
Licores	17.634	23.500	29.899	38.623	47.674	61.697	83.567	108.427	147.140	194.801	213.162	253.463	309.734	359.405	372.088	381.891	445.138
Cervezas	12.205	15.484	20.741	29.231	36.100	47.604	64.639	82.069	105.676	126.652	171.297	216.453	276.250	336.759	372.87	391.878	432.592
Cigarrillos	12.445	16.146	20.714	24.029	31.681	40.522	51.803	56.153	52.419	54.275	58.738	75.353	72.709	79.661	111.891	203.145	214.331
Otros	6.670	8.463	11.118	15.234	22.985	32.158	38.168	45.871	57.641	80.147	108.857	131.618	210.841	317.62	274.534	350.512	444.401
Ingresos No tributarios	12.192	12.387	21.448	30.903	45.633	77.394	114.623	124.014	138.922	227.809	271.410	391.781	452.534	617.757	621.224	749.442	1.008.058
Regalías	5.900	6.500	14.083	20.194	29.987	54.109	89.156	90.271	102.326	138.377	150.228	234.242	278.035	317.904	338.852	430.251	713.578
Estampillas	363	499	521	962	1.858	2.692	4.098	5.910	9.225	18.941	25.335	28.786	47.639	68.217	62.267	74.437	79.194
Otros ingresos no tributarios	5.929	5.388	6.844	9.746	13.788	20.593	21.369	27.834	27.371	70.491	95.848	128.753	126.861	231.636	220.105	244.755	215.286
Ingresos por Transferencias	8.293	10.221	14.955	20.597	25.740	42.350	57.387	82.788	134.104	148.278	239.512	382.210	1.072.894	1.776.719	2.666.962	3.402.509	3.326.621
Gastos Totales	45.565	56.216	76.452	98.227	135.804	190.951	386.707	527.533	706.596	1.023.175	1.336.626	1.732.406	3.049.345	4.652.066	5.233.770	6.255.330	6.895.314
Gastos de funcionamiento	45.565	56.216	76.452	98.227	135.804	189.727	248.552	305.978	412.873	561.744	656.561	819.037	1.159.949	1.233.121	1.498.822	1.987.426	1.808.537
Gastos por intereses y comisiones de deuda	-	-	–	-	-	1.224	1.645	2.214	20.605	35.794	87.246	127.163	160.067	264.753	437.609	339.161	332.756
Gastos de Inversión	-	-	-	-	-	-	136.509	219.341	273.118	425.636	592.819	786.206	1.729.330	3.154.192	3.297.339	3.928.743	4.754.021

Fuente: Ingresos y Gastos Departamentales 1984-2000, Contraloría General de la República CGR Demás cálculos autor.

Cuadro A2.2 Gobiernos centrales departamentales (millones de pesos constantes del 2001)

	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Ingresos Totales	1.736.974	1.760.586	2.082.434	2.238.127	2.359.374	2.652.917	2.765.029	2.729.329	2.688.823	2.851.458	2.954.109	3.323.792	4.483.462	5.597.533	5.999.615	6.819.879	6.800.382
Ingresos Tributarios	1.172.494	1.241.584	1.331.286	1.394.232	1.406.429	1.465.889	1.449.502	1.403.734	1.391.639	1.426.009	1.408.652	1.445.825	1.527.021	1.631.748	1.446.754	1.554.009	1.654.001
Licores	421.573	458.814	482.640	502.715	484.323	496.982	508.572	520.316	564.283	609.352	543.916	541.396	543.935	536.340	475.807	447.077	479.191
Cervezas	291.781	302.311	334.805	380.469	366.745	383.457	393.381	393.828	405.271	396.176	437.091	462.341	485.133	502.545	476.807	458.769	465.685
Cigarrillos	297.522	315.235	334.367	312.762	321.856	326.411	315.264	269.464	201.03	169.775	149.88	160.954	127.688	118.879	143.08	237.820	230.727
Otros	161.618	165.224	179.474	198.286	233.505	259.038	232.285	220.126	221.055	250.706	277.765	281.135	370.265	473.985	351.060	410.342	478.397
Ingresos No tributarios	291.477	241.852	346.213	402.227	463.594	623.417	697.573	595.115	532.767	712.604	692.546	836.841	794.713	921.879	794.389	877.367	1.085.175
Regalías	141.054	126.912	227.334	262.846	304.638	435.854	542.583	433.188	392.423	432.853	383.329	500.339	488.268	474.407	433.306	503.692	768.167
Estampillas	8.683	9.737	8.403	12.527	18.877	21.685	24.942	28.360	35.376	59.25	64.646	61.487	83.661	101.800	79.624	87.142	85.252
Otros ingresos no tributarios	141.740	105.204	110.476	126.854	140.078	165.879	130.048	133.567	104.969	220.501	244.570	275.016	222.785	345.671	281.459	286.533	231.755
Ingresos por Transferencias	198.275	199.561	241.415	268.087	261.496	341.139	349.243	397.278	514.291	463.824	611.151	816.398	1.884.151	2.651.397	3.410.375	3.983.295	3.581.108
Gastos Totales	1.089.332	1.097.565	1.234.119	1.278.511	1.379.657	1.538.140	2.353.416	2.531.506	2.703.810	3.200.566	3.410.610	3.700.403	5.355.073	6.942.277	6.692.677	7.323.076	7.422.806
Gastos de funcionamiento	1.089.332	1.097.565	1.234.119	1.278.511	1.379.657	1.528.281	1.512.637	1.468.317	1.583.377	1.757.177	1.675.317	1.749.457	2.037.031	1.840.186	1.916.617	2.326.667	1.946.890
Gastos por intereses y comisiones de deuda	-	-	-	-	-	9.859	10.011	10.624	79.020	111.968	222.622	271.619	281.100	395.091	559.592	397.053	358.212
Gastos de Inversión	-	-	-	-	-	-	830.767	1.052.565	1.047.412	1.331.421	1.512.671	1.679.328	3.036.942	4.707.000	4.216.468	4.599.355	5.117.704

Fuente: Ingresos y Gastos Departamentales 1984-2000, Contraloría General de la República CGR Demás cálculos autor.

Cuadro A2,3 Tasas de crecimiento anuales Gobiernos Centrales Departamentales

																		t,c, real promedio	
	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	1984-1993	1993-2000
Ingresos Totales		1,36%	18,28%	7,48%	5,42%	12,44%	4,23%	-1,29%	-1,48%	6,05%	3,6%	12,51%	34,89%	24,85%	7,18%	13,67%	-0,29%	5,66%	13,22%
Ingresos Tributarios		5,89%	7,22%	4,73%	0,87%	4,23%	-1,12%	-3,16%	-0,86%	2,47%	-1,22%	2,64%	5,62%	6,86%	-11,34%	7,41%	6,43%	2,2%	2,14%
Licores		8,83%	5,19%	4,16%	-3,66%	2,61%	2,33%	2,31%	8,45%	7,99%	-10,74%	-0,46%	0,47%	-1,4%	-11,29%	-6,04%	7,18%	4,18%	-3,37%
Cervezas		3,61%	10,75%	13,64%	-3,61%	4,56%	2,59%	0,11%	2,91%	-2,24%	10,33%	5,78%	4,93%	3,59%	-5,12%	-3,78%	1,51%	3,46%	2,34%
Cigarrillos		5,95%	6,07%	-6,46%	2,91%	1,42%	-3,42%	-14,53%	-25,4%	-15,55%	-11,72%	7,39%	-20,67%	-6,9%	20,36%	66,21%	-2,98%	-6,04%	4,48%
Otros		2,23%	8,62%	10,48%	17,76%	10,93%	-10,33%	-5,23%	0,42%	13,41%	10,79%	1,21%	31,7%	28,01%	-25,93%	16,89%	16,59%	5.00%	9,67%
Ingresos No Tributarios		-17,03%	43,15%	16,18%	15,26%	34,47%	11,9%	-14,69%	-10,48%	33,76%	-2,81%	20,84%	-5,03%	16.00%	-13,83%	10,45%	23,69%	10,44%	6,19%
Regalías		-10,03%	79,13%	15,62%	15,9%	43,07%	24,49%	-20,16%	-9,41%	10,3%	-11,44%	30,52%	-2,41%	-2,84%	-8,66%	16,24%	52,51%	13,27%	8,54%
Estampillas		12,14%	-13,7%	49,07%	50,69%	14,87%	15,02%	13,7%	24,74%	67,49%	9,11%	-4,89%	36,06%	21,68%	-21,78%	9,44%	-2,17%	23,79%	5,34%
Otros ingresos no tributarios		-25,78%	5,01%	14,82%	10,43%	18,42%	-21,6%	2,71%	-21,41%	110,06%	10,92%	12,45%	-18,99%	55,16%	-18,58%	1,8%	-19,12%	5,03%	0,71%
Ingresos por Transferencias		0,65%	20,97%	11,05%	-2,46%	30,46%	2,38%	13,75%	29,45%	-9,81%	31,76%	33,58%	130,79%	40,72%	28,63%	16,8%	-10,1%	9,9%	33,91%
Gastos Totales		0,76%	12,44%	3,6%	7,91%	11,49%	53.00%	7,57%	7,04%	18,11%	6,56%	8,5%	44,72%	29,64%	-3,6%	9,42%	1,36%	12,72%	12,77%
Gastos de funcionamiento		0,76%	12,44%	3,6%	7,91%	10,77%	-1,02%	-2,93%	7,84%	10,98%	-4,66%	4,43%	16,44%	-9,66%	4,15%	21,39%	-16,32%	5,46%	1,48%
Gastos por intereses y comisiones de deuda		-	-	-	-	-	1,54%	6,12%	643,8%	41,7%	98,83%	22,01%	3,49%	40,55%	41,64%	-29,05%	-9,78%	-	18,07%
Gastos de Inversión		-	-	-	-	-	-	26,7%	-0,49%	27,12%	13,61%	11,02%	80,84%	54,99%	-10,42%	9,08%	11,27%	-	21,21%

Fuente: Ingresos y Gastos Municipales 1984-2000, Contraloría General de la República CGR Demás cálculos autor,

Cuadro A2.4 Gobiernos Centrales Departamentales como % del PIB

	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Ingresos Totales	1,59%	1,53%	1,6%	1,64%	1,67%	1,84%	1,89%	1,84%	1,76%	1,74%	1,71%	1,84%	2,53%	3,08%	3,34%	3,84%	3,64%
Ingresos Tributarios	1,07%	1,08%	1,02%	1,02%	1,00%	1,01%	0,99%	0,95%	0,91%	0,87%	0,82%	0,80%	0,86%	0,90%	0,81%	0,88%	0,88%
Licores	0,39%	0,40%	0,37%	0,37%	0,34%	0,34%	0,35%	0,35%	0,37%	0,37%	0,32%	0,30%	0,31%	0,30%	0,26%	0,25%	0,26%
Cervezas	0,27%	0,26%	0,26%	0,28%	0,26%	0,27%	0,27%	0,27%	0,27%	0,24%	0,25%	0,26%	0,27%	0,28%	0,27%	0,26%	0,25%
Cigarrillos	0,27%	0,27%	0,26%	0,23%	0,23%	0,23%	0,22%	0,18%	0,13%	0,10%	0,09%	0,09%	0,07%	0,07%	0,08%	0,13%	0,12%
Otros	0,15%	0,14%	0,14%	0,15%	0,17%	0,18%	0,16%	0,15%	0,15%	0,15%	0,16%	0,16%	0,21%	0,26%	0,20%	0,23%	0,26%
Ingresos No Tributarios	0,27%	0,21%	0,27%	0,30%	0,33%	0,43%	0,48%	0,40%	0,35%	0,44%	0,40%	0,46%	0,45%	0,51%	0,44%	0,49%	0,58%
Regalías	0,13%	0,11%	0,18%	0,19%	0,22%	0,30%	0,37%	0,29%	0,26%	0,26%	0,22%	0,28%	0,28%	0,26%	0,24%	0,28%	0,41%
Estampillas	0,01%	0,01%	0,01%	0,01%	0,01%	0,02%	0,02%	0,02%	0,02%	0,04%	0,04%	0,03%	0,05%	0,06%	0,04%	0,05%	0,05%
Otros ingresos no tributarios	0,13%	0,09%	0,09%	0,09%	0,10%	0,11%	0,09%	0,09%	0,07%	0,13%	0,14%	0,15%	0,13%	0,19%	0,16%	0,16%	0,12%
Ingresos por Transferencias	0,18%	0,17%	0,19%	0,20%	0,19%	0,24%	0,24%	0,27%	0,34%	0,28%	0,35%	0,45%	1,07%	1,46%	1,90%	2,24%	1,91%
Gastos Totales	1,00%	0,95%	0,95%	0,94%	0,98%	1,06%	1,61%	1,70%	1,78%	1,96%	1,98%	2,05%	3,03%	3,82%	3,73%	4,13%	3,97%
Gastos de funcionamiento	1,00%	0,95%	0,95%	0,94%	0,98%	1,06%	1,04%	0,99%	1,04%	1,07%	0,97%	0,97%	1,15%	1,01%	1,07%	1,31%	1,04%
Gastos por intereses y comisiones de deuda	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,01%	0,01%	0,01%	0,05%	0,07%	0,13%	0,15%	0,16%	0,22%	0,31%	0,22%	0,19%
Gastos de Inversión	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,57%	0,71%	0,69%	0,81%	0,88%	0,93%	1,72%	2,59%	2,35%	2,59%	2,74%

Fuente: Ingresos y Gastos Municipales 1984-2000, Contraloría General de la República CGR Demás cálculos autor,

Anexo 3.

Principales propuestas del Estatuto de Ingresos Territoriales

PROPUESTAS DEL ESTATUTO DE INGRESOS	COMENTARIOS
IMPUESTOS AL CONSUMO (departamentos)	
Impuesto a los Licores	
• *HECHO GENERADOR*: Consumo en la jurisdicción departamental y del Distrito Capital de licores no monopolizados vinos, aperitivos y similares. • *SUJETO PASIVO:* Los productores y los importadores y solidariamente con estos, los distribuidores cuando no puedan justificar debidamente la procedencia de los productos que distribuyen. • *BASE GRAVABLE:* Esta constituida por el No. de grados alcoholimétricos que contenga el producto, esta base gravable aplicará igualmente para la liquidación de la participación respecto de los productos sobre los cuales los departamentos estén ejerciendo un monopolio rentístico de los licores destilados. • *TARIFA:* Para cada envase de 750 centímetros cúbicos o su equivalente serán las siguientes: • Para productos entre 2.5o y 15 o de contenido alcoholimétrico, sesenta ($60) por cada grado alcoholimétrico. • Para productos de mas de 15 o ciento veinte ($120) por cada grado alcoholimétrico Para los productos nacionales que ingresen para el consumo en el Departamento de San Andrés las tarifas serán las siguientes: • Para productos entre 2.5o y 15 o de contenido alcoholimétrico, treinta ($30) por cada grado alcohol-	• *ACIL* expresa que lo propuesto en el Proyecto de Ley, cambiando la ley 223 de 1995, dando por terminado el trato discriminatorio que le dan a los aguardientes y los rones sometidos al precio DANE por el esquema de gravar los licores de acuerdo al número de grados alcoholimétricos, se cree es positiva y justa debido a que las enormes diferencias impositivas entre estos licores con los aperitivos se verían recortadas. • *ACODIL* expresa que con el nuevo esquema tributario habría beneficios para los entes territoriales y para el sector. Se presentarían los siguientes beneficios: • Habría un aumento del recaudo para los sectores salud y educación en el primer año. • Fácil recaudo, fiscalización y control de los impuestos específicos, y una disminución de costos administrativos • Competencia más equitativa de los aguardientes ante los aperitivos y vinos nacionales. • Sistema expedito y transparente que facilita el cálculo y pago. Libertad de comercio. • Desmonte del mercado informal. • Acodil argumenta que faltaría un arancel del 5% (función del Ejecutivo), la eliminación de San Andresitos y regímenes especiales y control a los carruseles de exportación.

PROPUESTAS DEL ESTATUTO DE INGRESOS	COMENTARIOS
imétrico • Para productos de mas de 15 o sesenta ($60) por cada grado alcoholimétrico * Diferencias a la ley 223/95: Cambia el sujeto pasivo, la base gravable, y las tarifas (Anteriormente los transportadores y expendedores al detal cuando no puedan justificar la procedencia de los productos. Se gravaba anteriormente según el precio de venta al detallista, las tarifas se definían por porcentaje, según el grado alcoholimétrico).	
Impuesto al Tabaco y los	**Cigarrillos**
• HECHO GENERADOR: Esta constituido por el consumo en la jurisdicción departamental de cigarrillos y tabaco elaborado. • SUJETO PASIVO: Los productores y los importadores y solidariamente con estos los distribuidores cuando no puedan justificar debidamente la procedencia de los productos que se distribuyen. • BASE GRAVABLE: La base gravable esta constituida por el precio de venta al detal por tipo de producto, sin incluir el IVA para contenidos equivalentes certificado semestralmente por el DANE. Este deberá certificar el promedio para los siguientes tipos de productos: • Cigarrillos Rubio de primera clase. • Cigarrillos Rubio se segunda clase y mixto. • Cigarrillo de tabaco negro • Tabaco elaborado • Picadura. • TARIFA: La tarifa de este impuesto es del 35%; para los Cigarrillos	• Phillip Morris Colombia expresa que uno de los objetivos del proyecto de Estatuto de Ingreso Territorial es la simplificación del régimen tributario con miras a hacerlo más equitativo y eficiente. No obstante, el proyecto falla en ambos intentos. En contra de la práctica comercial y de la experiencia internacional, divide los cigarrillos en cuatro clases, según su composición de tabacos. Esta clasificación, que contemplaba sólo dos categorías para Tabaco Rubio, es ineficiente y carece de bases técnicas, toda vez que obliga al organismo fiscal a determinar la clase de Tabaco Rubio y las mezclas que posee cada una de las marcas de cigarrillos. • Las razones anteriores hacen que ellos consideren el actual proyecto no cumple con los objetivos de la reforma tributaria, como tampoco con las necesidades de Ingresos de los Entes Territoriales.

PROPUESTAS DEL ESTATUTO DE INGRESOS	COMENTARIOS
y Tabaco nacionales y extranjeros de tipo elaborado con destino al deporte se liquidará con una tarifa del 7%. * Diferencias a la ley 223/95: Anteriormente los transportadores y expendedores cuando no puedan justificar la procedencia de los productos hacían parte de el sujeto pasivo, La base gravable se dividía entre productores nacionales y extranjeros, cambia la tarifa.	
Impuesto a la Cerveza	
• TITULARIDAD: Entrega la titularidad del impuesto a las entidades territoriales • BASE GRAVABLE: Se aplica a las cervezas el mismo mecanismo de los licores, basados en un valor por grado alcoholimétrico.(Actualmente se aplica una tarifa de $ 43 por grado alcoholimétrico por botella de 350 cc, y el proyecto propone elevarla a $ 50 por 300 cc	• Bavaria argumenta problemas de reglamentación distinta por cada entidad territorial. Además al detentar los departamentos el monopolio de licores no les parece lo más recomendable. Tampoco acepta la fiscalización de cada una de las entidades territoriales • Discute también las dificultades de la señalización que hace del sitio de consumo del producto • Sustituir las tornaguías como sistema de control • La empresa Bavaria no está de acuerdo en aumentar la tarifa, cuando para los licores constituye una reducción. Tampoco en la posibilidades de otorgar a los departamentos la facultad de establecer tarifas dentro de un rango.
Estampillas:	
	• Establecer en la Ley los parámetros de expedición, para evitar la proliferación de este tributo, o la aplicación de impuestos sobre impuestos o sobre ingresos, actividades o bienes ya gravados con otros tributos.

PROPUESTAS DEL ESTATUTO DE INGRESOS	COMENTARIOS
IMPUESTOS MUNICIPALES	
Predial	
• *HECHO GENERADOR:* Es un gravamen real que recae sobre los bienes inmuebles ubicados en la jurisdicción de los municipios y distritos, se genera por su existencia, sin importar quien sea su propietario. • *SUJETO PASIVO:* la persona natural o jurídica, propietaria, poseedora o usufructuaria del bien inmueble, también será sujetos pasivos los administradores de patrimonios autónomos por los bienes inmuebles que de él hagan parte • *BASE GRAVABLE:* Esta constituida por el valor del predio determinado mediante avalúo catastral o autoavalúo • *TARIFA:* Serán fijadas por los respectivos concejos Municipales o Distritales, y oscilaran entre el tres por mil (3.0 x 1000)y el dieciocho por mil (18 x 1000) excepto en el caso de predios urbanizables no urbanizados y urbanizados no edificados, en cuyo caso podrán aplicar tarifas superiores, acorde con el área y sin exceder el treinta y cinco por mil (35 x 1000)	El Dr. Fernando Zarama, en la audiencia de impuestos territoriales advirtió sobre el impuesto predial: o Que este sigue siendo bajo, salvo en ciudades donde hay catastro (Bogotá, Medellín, Cali) o El auto avalúo requiere de un replanteamiento. El Dr. Rafael Villarreal Director del Departamento Administrativo del Catastro Distrital señaló en su presentación en la Audiencia de Impuestos Territoriales: a) Es necesario Revisar el ajuste de autoavaluos. Se debe mirar a los Catastros. b) En cuanto al Catastro de Bogotá, se deben mirar las áreas de la ciudad cerradas, y demás procesos para la Identificación de Precios. Actualmente hay 870.000 lotes registrados. c) Problemas de catastro: distorsiona el recaudo de impuestos (desactualización de las bases de datos). d) Es aceptable el sistema, pero se le debe revisar: funciones: administraciones y reorganización vial y normativa. e) El catastro podría actualizarse anualmente. f) Existe Evasión y ausencia de reglamentación. Depende de un mayor control municipal, departamental y nacional. g) Bogotá: país pequeño en el nivel de instituciones públicas. h) Se va cada vez hacia una Monopolio de las Leyes (afecta a los Catastros).

PROPUESTAS DEL ESTATUTO DE INGRESOS	COMENTARIOS
Industria y Comercio:	
• *HECHO GENERADOR:* Lo constituye la obtención de ingresos por la realización de actividades industriales. • *SUJETO PASIVO:* Las personas naturales, jurídicas, sociedades de hecho, sucesiones líquidas, empresas unipersonales, patrimonios autónomos, y demás entidades de derecho público o privado, incluidas las entidades que conforman el sistema financiero y asegurador, que realicen el hecho generador el impuesto. • *BASE GRAVABLE:* Esta constituida por la totalidad de los ingresos brutos ordinarios y extraordinarios obtenidos en el respectivo período gravable en el ejercicio de las actividades gravadas, con exclusión de los correspondientes a actividades exentas, excluidas o no sujetas, venta de activos fijos, exportaciones, subsidios, así como devoluciones, rebajas y descuentos. *TARIFA:* Las fijarán los concejos Municipales y Distritales dentro de los siguientes rangos: 1. Actividades desarrolladas por entidades que conforman el sistema financiero y asegurador entre el; cinco (5) por mil y el siete (7) por mil. 2. Demás actividades entre el tres (3) por mil y el doce (12) por mil.	Imprecisión en el concepto de ingresos cuando se trata de distribuidores, comisionistas, y en general todos los que intermedian venta de productos. La Dra. Lucy Cruz de Quiñones, invitada a la audiencia sobre impuestos territoriales advirtió: • Se manifestó, la concepción de la ley 14/83 Ë Impuesto a los negocios. • Los problemas a resolver, son, primero que todo, reconocer el hecho generador (Qué), definir claramente las actividades gravadas, reducir las exclusiones de los bienes. • Resolver el problema inherente a la territorialización de los ingresos. EL Dr. Fernando Zarama invitado a la audiencia señaló sobre el Impuesto de industria y comercio: • Es un impuesto sin claridad. • Los Fallos del Consejo de Estado afectan las rentas generadas por este. • Excesivas exenciones de tipo político (ley 223).

PROPUESTAS DEL ESTATUTO DE INGRESOS	COMENTARIOS
Régimen Sancionatorio y	**Procedimental:**
• Se propone un régimen sancionatorio y procedimental propio para las entidades territoriales, menos oneroso que el del nivel central	* Se ve como positiva la uniformidad legislativa, los límites a reglamentaciones excesivas. * Preocupa la creación de figuras nuevas, como la liquidación presunta de impuestos o la liquidación contenida en facturas o el cobro coactivo por particulares. • El Dr. Fernando Zarama advirtió falta de precisión en materia de procedimiento, los procesos nacionales difieren enormemente de los locales.

Este libro se termino de imprimir en mayo de 2003
En E.C.M. Impresores.
Cra. 66 No. 76-30 Tels.: 250 7564 - 311 3106 – 310 8604
Fax.: 542 4096 Email: ecmimpresores@ cable.net.co
Bogotá, Colombia.

Desde mediados de la década de los 90, Colombia adoptó un nivel de gasto público muy superior al de sus ingresos. Por esa ruta llegó a una crisis previsible, representada en una deuda pública que duplicó en seis años.

Este libro reúne las recomendaciones que formuló el Consejo Directivo de la Misión del Ingreso Público, para conjurar tal situación en el mediano plazo, reformando el sistema tributario del país.

El trabajo, resultado de un amplio proceso de investigación y discusión de expertos nacionales e internacionales, se concentra en descubrir los cambios estructurales que se requieren para mejorar la eficiencia del esquema impositivo nacional.

Algunas de las propuestas del Consejo fueron incorporadas en la reforma tributaria de 2002. Otras, la mayoría, están planteadas en este libro que sin duda servirá como guía para orientar las transformaciones que se deban producir en materia fiscal en los próximos años.

ecm impresores

FEDESARROLLO

ISBN 958-33-4684-5

9 789583 346842