

LA POLITICA FISCAL EN EL SIGLO XX EN COLOMBIA*

Roberto Junguito
Hernán Rincón**

Agosto 6 de 2004

Resumen

El documento analiza la política fiscal a lo largo del Siglo XX en Colombia, con énfasis en los factores económicos y de economía política que determinaron los aciertos y las dificultades fiscales que experimentó el país. Desde el punto de vista de las estadísticas, se construyen series fiscales consistentes metodológicamente para el gobierno para el período 1899 a 2003. Después de observar niveles promedio de la carga tributaria (impuestos nacionales) del alrededor del 5% del PIB durante el siglo, se presentó un cambio positivo significativo desde mediados de los noventa (la carga alcanzó un nivel del 14% en 2003). Sin embargo, el cambio se logró a través de reformas sucesivas e incompletas que dieron lugar a una estructura tributaria inadecuada e ineficiente. El gasto del gobierno se encuentra hoy en día en el nivel más alto del siglo, con una tendencia creciente desde inicios de los noventa, que se explica principalmente por las transferencias (territoriales, pensionales y otras) y los intereses de la deuda. Se destaca que las reformas presupuestales que han buscado flexibilizar y reducir el gasto no han tenido el éxito esperado. Los desbalances fiscales durante el siglo fueron seguidos de ajustes por el lado de los ingresos y de los gastos, que hicieron posible el cumplimiento de la restricción intertemporal del gobierno, como lo muestra el comportamiento del nivel de la deuda. El desbalance fiscal acumulado del gobierno, reflejado en un nivel de la deuda sin precedentes en el siglo (54% del PIB), demanda reformas estructurales y ajuste fiscal adicional que la hagan sostenible. En general, el gobierno ha tenido más éxito en alcanzar ajustes fiscales por aumentos en los ingresos que a través de recortes en los gastos.

Clasificación JEL: N16; N46; E62; H2; H5; H6; H7

Palabras clave: Política fiscal; Siglo XX; Colombia; Finanzas públicas; Impuestos; Gastos; Balance fiscal; Crédito; Deuda; Economía política; Ejecutivo; Congreso.

* Documento preparado para el seminario “Investigaciones recientes sobre historia económica colombiana”, Bogotá, agosto 4 y 5 de 2004, el cual se publicará en un libro que recogerá las ponencias del seminario. Se agradece la colaboración de Aarón Garavito del Banco de la República y María Fernanda Rosales de Fedesarrollo en la construcción de las estadísticas. Asimismo, los comentarios e ideas de Gabriel Rosas Vega. Las opiniones, errores u omisiones contenidos en el documento son responsabilidad exclusiva de los autores y no comprometen a las entidades para las cuales laboran. Cualquier comentario favor dirigirlo a: rjunguito@fedesarrollo.org.co o hrincoca@banrep.gov.co.

** Investigadores de FEDESARROLLO y Banco de la República, respectivamente.

TABLA DE CONTENIDO

I.	INTRODUCCION.....	4
II.	LA GUERRA DE LOS MIL DIAS Y LA CRISIS FISCAL (1898-1903)	7
	A) Situación fiscal en la antesala de la guerra	7
	B) El presupuesto de 1898 y la administración Marroquín	8
	C) La guerra de los mil días y el presupuesto de 1899 a 1900	10
	D) Evolución fiscal de 1901 a 1902	11
	E) Las finanzas públicas en 1903	12
	F) Implicaciones económicas del déficit fiscal de 1898 a 1903.....	13
III.	REYES Y LAS FINANZAS PÚBLICAS (1904-1910).....	14
	A) La situación fiscal en 1904: óptica de la administración Marroquín.....	14
	B) La administración Reyes y la situación fiscal en 1904.....	14
	C) La asamblea constituyente y el programa de ajuste fiscal de Reyes de 1905 y 1906	17
	D) Comportamiento fiscal entre 1905 y 1909	22
IV.	EL IMPACTO DE LA PRIMERA GUERRA MUNDIAL (1910-1919).....	25
	A) Las finanzas públicas en 1910.....	25
	B) Las finanzas públicas en el período de 1911 a 1913	27
	C) La primera guerra mundial y su impacto fiscal	28
	D) La política fiscal al finalizar la guerra.....	32
	E) Economía política y resultados fiscales entre 1910 y 1919.....	34
V.	LA PROSPERIDAD AL DEBE Y DANZA DE LOS MILLONES (1920-1930).....	36
VI.	LA ECONOMIA COLOMBIANA Y LA CRISIS DE LOS AÑOS TREINTA (1930-1940).....	41
VII.	LAS FINANZAS PÚBLICAS EN LOS AÑOS CUARENTA (1940-1950)	45
VIII.	LA POLITICA FISCAL EN LOS AÑOS CINCUENTA (1950-1960).....	52
	A) Sobre el crecimiento económico y la estrategia de desarrollo.....	52
	B) Sobre la política fiscal.....	52
	C) Sobre la política tributaria	54
IX.	LA POLITICA FISCAL EN LOS AÑOS SESENTA (1960-1970).....	57
	A) El comportamiento fiscal a inicios de los sesenta	57
	B) Ajuste fiscal a comienzos de los sesenta durante la administración Valencia.....	58
	C) Recomendaciones de la Misión Taylor	59
	D) La política fiscal en la administración Lleras Restrepo (1966-1970).....	60
X.	LAS FINANZAS PÚBLICAS EN LOS AÑOS SETENTA (1970-1980).....	65
	A) La situación inicial	65
	B) Informe Musgrave	65
	C) La política fiscal en la administración Pastrana	68
	D) La política fiscal de la administración López.....	72
XI.	LA POLITICA FISCAL EN LOS OCHENTA (1980-1990).....	76
	A) La administración Turbay	76
	(1). La política económica entre 1978 y 1980.....	76
	(2). El Plan de Integración Nacional (PIN)	76
	(3). La política económica y las finanzas públicas entre 1981 y 1982	77
	(4). La política y los resultados fiscales	77
	(5). Propuestas de reforma fiscal de la administración Turbay	78
	(6). La estrategia de endeudamiento.....	79
	(7). El informe de la Misión Bird-Wiesner de 1981	80
	B) La administración Betancur (1982-1986).....	82
	(1) Los dos primeros años.....	82
	(2) El programa económico entre 1984 y 1986.....	84
	C) La administración Barco (1986-1990).....	87
	(1) Directrices generales de la política económica.....	87
	(2) La política fiscal	88
XII.	LAS FINANZAS PÚBLICAS EN LOS AÑOS NOVENTA (1990-2003).....	91

A)	Diagnóstico.....	91
B)	La administración Gaviria (1990-1994).....	92
	(1) La política fiscal entre 1990 y 1992.....	93
	(2) La política fiscal entre 1992 y 1994.....	94
C)	La administración Samper (1994-1998).....	96
	(1) La situación inicial.....	96
	(2) El Salto Social (Plan Nacional de Desarrollo 1994-1998).....	97
	(3) La política fiscal entre 1994 y 1995.....	98
	(4) El programa económico entre 1996 y 1997.....	99
	(5) Comisión de Racionalización del Gasto y de las Finanzas Públicas.....	101
	(6) La Economía política de las reformas estructurales: lecciones de la experiencia colombiana entre 1989 y 1999.....	95
D)	La administración Pastrana (1998-2002).....	101
	(1) La política económica y fiscal entre 1998 y 1999.....	101
	(2) La crisis económica de 1999.....	103
	(3) La política fiscal entre 2000 y 2001.....	104
	(4) La política fiscal y la economía al final de la administración Pastrana.....	106
	(5) Misión del Ingreso Público (MIP).....	107
E)	La administración Uribe (2002-2006).....	108
	(1) La situación inicial.....	108
	(2) Los cambios y la situación fiscal en 2003.....	109
XIII.	LA POLITICA FISCAL EN EL SIGLO XX EN COLOMBIA: LA VISION GLOBAL.....	113
A)	LA TRIBUTACIÓN EN COLOMBIA.....	113
	(1). La carga tributaria en Colombia 1904-2004 (Gráfico XIII-1).....	¡Error! Marcador no definido.
	(2) La Estructura Tributaria: Impuestos Directos e Indirectos (Gráfico XIII-2).....	114
	(3). La Estructura Tributaria: Impuestos Internos y Externos (Gráfico XIII-3).....	115
	(4). Las Reformas tributarias en Colombia (recuadro 1).....	116
	(5). Emergencia Económica y Tributación: Experiencia Histórica (recuadro 2).....	119
	(6). La Estructura Tributaria por niveles de Gobierno 1930-2003 (Gráfico XIII-5).....	121
	Gráfico XIII-5).....	121
	(7). La carga tributaria en Colombia en Perspectiva Internacional (Gráfico XIII-6).....	122
B)	EL GASTO PÚBLICO EN COLOMBIA.....	123
	(1). El tamaño del Gobierno Nacional en Colombia 1904-2004 (Gráfico XIII-7).....	123
	(2). Historia de las reformas presupuestales en Colombia (recuadro 3 y Gráfico XIII-8).....	124
	(3). La Estructura del Gasto Público del GNC 1980-2004 (Gráfico XIII-9 y Gráfico XIII-10).....	126
	(4). Decisiones Constitucionales y Legales sobre Transferencias Públicas (recuadro 4).....	128
	(5). El Tamaño Relativo del Sector Público en Perspectiva Internacional.....	129
C)	EL BALANCE FISCAL DURANTE EL SIGLO XX.....	130
	(1). El Déficit Público del Gobierno Nacional 1904-2004 (Gráfico XIII-17).....	130
	(2). El Balance fiscal del SPNF y su estructura de gastos 1980-2003 (Gráfico XIII-13, Gráfico XIII-14 y Gráfico XIII-15).....	132
D)	LA DEUDA PÚBLICA EN COLOMBIA.....	134
	(1). Manejo de la Deuda Pública 1905-2003 (recuadro 5).....	134
	(2). Evolución de la Deuda Pública del Gobierno Nacional 1923-2003 (Gráfico XIII-18).....	135
	Gráfico XIII-18).....	135
	(3). Composición de la Deuda Pública: Endeudamiento Externo e Interno (gráfica 11).....	136
	(4). Comparaciones Internacionales de Endeudamiento Público.....	137
E)	LAS MISIONES FISCALES INTERNACIONALES Y NACIONALES.....	138
XIV.	CONCLUSIONES.....	142
XV.	BIBLIOGRAFIA.....	142

I. INTRODUCCION

El objetivo del documento es analizar la política fiscal a lo largo del Siglo XX, con énfasis en los factores económicos y de economía política que determinaron los aciertos y las dificultades fiscales que enfrentó el país. Desde el punto de vista de las estadísticas, se construyen series fiscales consistentes metodológicamente para todo el Siglo con el fin de ponerlas a disposición de la literatura.

El documento contribuye a una mejor y más completa comprensión de la situación y manejo fiscal durante el siglo pasado, sobre los principales inconvenientes que se presentaron y sobre las soluciones que se dieron. Esto deberá redundar en un mejor entendimiento de la situación fiscal actual y cómo enfrentarla.

Con el fin de cumplir su objetivo, el documento analiza en forma cronológica los siguientes períodos y episodios de la historia fiscal colombiana: (1) la crisis fiscal durante la Guerra de los Mil Días (1898-1903); (2) el ajuste y desajuste fiscal durante la administración Reyes (1904-1910); (3) el período de la Primera Guerra Mundial (1910-1920); (4) la situación fiscal de los años veintes (1920-1930); (5) las finanzas públicas y la Gran Depresión (1930-1939); (6) el fisco durante y después de la Segunda Guerra Mundial (1939-1949); (7) la evolución fiscal en los años cincuenta; (8) la crisis y recuperación fiscal de los sesenta (1960-1970); (9) la Misión Musgrave y la Reforma Tributaria de los setenta (10) la crisis Latinoamericana de la deuda y el ajuste fiscal (1980-1990); (11) la Constitución de 1991 y el desempeño fiscal (1990-1999); y, finalmente, (12) la política fiscal de finales del Siglo XX e inicios del Siglo XXI (1999-2003).

Para cada uno de los períodos y episodios identificados se explica el origen de los logros o de las dificultades fiscales, su naturaleza y la envergadura de las reformas que se emprendieron para solucionarlas. Como se podrá concluir del documento, un denominador común de las dificultades fiscales de la Nación durante el Siglo XX fueron los factores exógenos al manejo económico, como fueron los conflictos internos y externos y la situación económica internacional. También aparecen importantes los acontecimientos

políticos internos y, en general, las condiciones en que se ha desarrollado el proceso de decisiones políticas.

Con el fin de llevar a cabo la cuantificación de la situación fiscal del gobierno nacional central a lo largo del siglo, denominamos indistintamente en el documento al gobierno como gobierno central, gobierno nacional central, GNC, gobierno nacional o simplemente gobierno, se recogieron y depuraron las estadísticas fiscales disponibles y se construyeron series consistentes metodológicamente de ingresos, gastos, déficit y deuda, algo que no existe en la literatura especializada en Colombia. Hasta donde resultó factible, esto mismo se adelantó para las entidades territoriales. Algunos de los indicadores construidos fueron los ingresos, gastos, balance fiscal y deuda como porcentajes del PIB, tasas de crecimiento real de estas mismas variables, carga y estructura tributaria y comparativo del balance fiscal y la variación de la deuda. Como complemento a las cifras fiscales se reportan o construyen series de las principales variables macroeconómicas (PIB real, base monetaria, inflación, tasa de cambio nominal, exportaciones, importaciones y términos de intercambio).

Algunas de las preguntas que pretende responder el documento son: ¿Cuáles fueron los episodios fiscales más complejos del siglo y cómo se resolvieron? ¿Cuáles son los principales elementos del manejo económico, fiscal y político del pasado que explican la situación fiscal actual? ¿En qué momento se pasó de ser un país en el que su balance fiscal dependía de los impuestos indirectos a uno en el que dependía de impuestos directos? ¿El cambio del tipo de tributación tuvo algún impacto sobre el crecimiento de la economía? ¿Cuándo y por qué se originaron las exenciones tributarias y las rentas de destinación específica? ¿Cuál ha sido el papel jugado por las misiones internacionales en el análisis y formulación de propuestas sobre reformas tributarias y gasto para el país? ¿Qué cambios fiscales estructurales tuvo el país durante el siglo y que efectos han tenido sobre el resto de la economía? ¿Cuál ha sido la evolución del gasto público y el tamaño del estado colombiano durante el siglo? ¿Cuál fue el papel desempeñado por diferentes factores exógenos (guerras y variables externas) en la evolución fiscal durante los períodos identificados? ¿Ha habido un cambio relativo en la dependencia del fisco sobre las variables externas y cuál es su naturaleza? ¿Cuáles han sido sus efectos macroeconómicos?

¿Qué le pasó al país cuando dejó de atender oportunamente sus obligaciones? ¿Cuáles fueron los episodios más importantes de financiamiento monetario del gobierno y cuáles sus consecuencias? ¿Se presentaron problemas de sostenibilidad de la deuda durante el siglo, en que épocas y cómo se resolvieron? ¿Qué tan ‘buen’ deudor ha sido el gobierno? ¿Qué tan centralizado o descentralizado desde el punto de vista político y fiscal ha sido el país? ¿Cuál fue el papel del Congreso en la evolución del gasto público y en las decisiones de reforma fiscal y el tema del manejo por parte del ejecutivo de las facultades extraordinarias?

El trabajo se fundamenta en el análisis de las *Memorias del Ministro del Tesoro al Congreso*, *Informes del Ministro de Hacienda al Congreso* y de las *Memorias de Hacienda*, en los Informes de las Misiones Fiscales a Colombia (Misiones Kemmerer de 1923 y 1930; Misión Currie de 1950; Misión Taylor de 1964; Misión Musgrave de 1969; Misión Bird-Wiesner de 1981; Misiones de Gasto Público de 1985 y 1995; Misión Alesina del 2002, Misión del Ingreso Público de 2002 y Misiones del Fondo Monetario Internacional 2003-4), así como de una amplia bibliografía especializada.

Después de esta introducción, el documento se divide en doce capítulos. Los capítulos II a XI hacen un análisis de la política fiscal en cada uno de los periodos y episodios identificados de la historia fiscal del país. El capítulo XIII hace una discusión global de los determinantes de la política fiscal a lo largo del siglo. El capítulo finaliza con el estudio del papel jugado por las distintas misiones internacionales en la dinámica de los ingresos y gastos del gobierno. El capítulo XIV resume las conclusiones.

II. LA GUERRA DE LOS MIL DIAS Y LA CRISIS FISCAL (1898-1903)

A) Situación fiscal en la antesala de la guerra

Los principales elementos de la situación fiscal en la antesala de la Guerra eran los siguientes: primero, se destaca que desde años atrás las finanzas públicas venían en deterioro al punto que el presidente Miguel Antonio Caro le tuvo que hacer frente en 1895, entre otras, estableciendo un gravamen a las exportaciones de café. Segundo, está el hecho que la política fiscal de Caro fue blanco de una crítica política tanto por parte de los liberales como de los conservadores disidentes (históricos). Tercero, se encuentra que desde 1896 se inició una caída en los precios del café que repercutió negativamente en la capacidad de importar y en los tributos de aduanas. Estas circunstancias se unieron para presentar a las administraciones Carrasquilla y Sanclemente un difícil panorama de manejo en 1898 y 1899.

En efecto, una de las grandes diferencias entre los partidos políticos en la última década del siglo giró en torno al manejo económico y a la política fiscal de la Regeneración, especialmente la adelantada por Caro. Como parte del esfuerzo de los reformadores liberales para ganar la elección de 1897 establecieron en su plataforma la derogatoria del impuesto a la exportación de café establecido por Caro. Buscaban también el regreso al patrón oro; una reducción de las tarifas arancelarias y la abolición de los monopolios del gobierno y el restablecimiento del servicio de la deuda externa (Bergquist, 1981, p. 59).

La política fiscal de Caro fue también motivo de rechazo por parte de un segmento del conservatismo quienes publicaron un manifiesto, titulado “Motivos de Disidencia” (Ibid., p. 66)¹, en el cual criticaban los altos aranceles los que calificaban como “monstruosamente desproporcionados”; el monopolio de la sal, por los altos precios y la ausencia de mejoras; las indemnizaciones a contratos de ferrocarriles y el uso de emisión. Al respecto, argumentaban que estaba perdida toda esperanza que Colombia saliera del régimen del

¹ El documento “Motivos de Disidencia” fue publicado en *Repertorio Colombiano*, Vol. XVI, No. 1 de junio de 1897, Bogotá. También es conocido como “manifiesto de los veintiuno”.

papel moneda inconvertible. También rechazaban las prioridades de gasto público, caracterizadas por insuficiente gasto en educación y demasiado en lo militar. Igualmente, argumentaban que “ni un paso serio se ha dado para el arreglo de nuestra deuda extranjera”.

Esta posición señalaba una convergencia con los reformadores liberales, especialmente en torno a la supresión de los impuestos a la exportación; la abolición de los monopolios, la baja de aranceles y la conveniencia de prohibir las emisiones como mecanismo de financiamiento público. Ambos grupos encontraban conveniente el recorte de gastos oficiales, la amortización de la moneda y a reasumir el servicio de la deuda externa (Ibid., p. 75).

Ante las críticas adelantadas y el deterioro de las finanzas públicas, la posición de Caro hasta la última parte de su administración fue la de hacer mayores esfuerzos por subsanar la situación financiera, optándose por incrementar las tarifas del monopolio de fósforos y cigarrillos y la del tabaco. De igual manera, el presidente hizo una defensa de su política fiscal en su última presentación ante el Congreso (Caro, 1991). Argumentaba, primero, que las críticas adelantadas contra su política fiscal y las reformas propuestas eran, ante todo, métodos de oposición dirigidos a estimular el interés revolucionario y de estrecharle y reducirle los medios de acción al poder ejecutivo. Defendía a los monopolios delegados al sector privado como fuente de recursos fiscales ejercidos en bien de la sociedad y otros, como los privilegios para explotación de caminos y ferrocarriles, como fuentes de progreso nacional.

B) El presupuesto de 1898 y la administración Marroquín

Es bien conocido que los problemas fiscales de la Nación fueron una de las principales barreras que enfrentó el presidente Marroquín en 1898 y que la dificultad de resolverlos adecuadamente fue uno de los principales motivos que llevó al entonces Vicepresidente a cargo de la jefatura del Estado a resignar de su encargo como presidente ejecutivo. Al ingresar la administración existían significativos atrasos en los pagos, incluyéndose algunas mesadas de los empleados públicos.

Se argumentaba, entonces, que la deuda del Tesoro alcanzaba siete millones de pesos, y que, dado que el gobierno no había podido obtener los recursos requeridos mediante tributos o préstamos, éste se había visto en la necesidad de acudir al Congreso con el fin de obtener autorización de emitir para subsanar los faltantes. Se tiene información que el gobierno solicitó un cupo de emisión de \$8 millones y el Congreso autorizó \$10, pero sobre la base que se hicieran algunas reformas, notoriamente la derogatoria de la denominada “Ley de caballos” que daba autorizaciones amplias al ejecutivo para la emisión en caso de conmoción interior, así como la eliminación de algunos monopolios, reforma ésta última que fue aprobada por el Congreso (Bergquist, op. cit., p. 86-88).

Al inaugurarse la administración Marroquín en 1898, las emisiones de papel moneda alcanzaban cerca de \$40 millones de pesos, la deuda de la Tesorería, proveniente mayoritariamente de sueldos atrasados, era de unos \$8 millones, el déficit mensual era superior a \$400.000 y los ingresos eran insuficientes para el sostenimiento del ejército, “que era lo primordial necesidad del Gobierno” (Mejía, 1901, p. 1-7). Estas circunstancias llevaron a que se presentaran varios proyectos de ley dirigidos a elevar los ingresos y a disminuir los gastos, que aún antes de ser discutidos en el Senado encontraron el rechazo de los congresistas. En estas circunstancias fue que se solicitó al Congreso y se aprobó la emisión de \$10 millones de pesos.

El descalabro del régimen fiscal se atribuía, particularmente, a la centralización implícita en la Constitución de 1886. Se anota que aunque la Constitución había previsto lograr centralismo político con descentralización administrativa, lo cierto era que se había dado un “centralismo administrativo tan exagerado, que no vacilamos en atribuir a él la mayor parte de la bancarrota fiscal que sobrevino al mismo tiempo que se ponía en práctica la nueva forma de Gobierno” (Ibid.). La culpa correspondía a las leyes y prácticas que interpretaron mal el pensamiento constitucional, por lo que se proponía que se estableciera la descentralización fiscal, para lo cual sería necesario dotar de una mayor capacidad fiscal y responsabilidades de gasto a los departamentos y municipios (Ibid., p. 10-11).

Según el Informe de la Junta de Emisión de 1904, la expansión monetaria en 1898 fue de \$4.2 millones y las incineraciones de \$0.3 millones para una expansión neta de \$3.9 millones, que sirvió en alta proporción para atender los gastos militares no cubiertos con ingresos corrientes (Torres, 1904, p. 67). Esto indica que, de manera independiente a las autorizaciones del Congreso para emitir dinero, el ejecutivo estaba en capacidad de hacerlas cuando el motivo era el financiamiento de gastos militares, o sea con base en la “Ley de Caballos”, tan criticada por los liberales. Así, el mayor peso del desequilibrio fiscal no estuvo relacionado con los ingresos, sino con los gastos, específicamente, de los gastos militares.

C) La guerra de los mil días y el presupuesto de 1899 a 1900

Ante la renuncia del vicepresidente a cargo de las funciones del presidente ejecutivo, Sanclemente, presidente titular, se vio obligado a regresar a Bogotá a tomar su cargo y a hacer frente a la situación económica y política de crisis que enfrentaba la Nación.

En cuanto a las condiciones económicas del país cabe tener en cuenta, en primer término, que en 1899 se registró un significativo descenso en el precio internacional del café que alcanzó US\$8.6 centavos por libra. Igualmente, se redujo la producción del grano, que se estima fue de 387 mil sacos frente a 531 mil en 1898; de tal suerte que el valor de la exportación de café en dólares alcanzó \$4.4 millones, frente a \$8.1 millones el año anterior. La situación cafetera se agudizó en 1900 (Junguito, 1995, p. 241), por lo que la capacidad de importar del país se vio significativamente reducida en esos dos años, alcanzándose niveles de importaciones totales de \$13.7 y \$9.0 millones de dólares en 1899 y 1900, respectivamente (M^cGreevey, 1975, cuadro XXVII, p. 214). La baja del café fue uno de los principales factores que repercutieron negativamente en la situación fiscal del país, por la reducción que causó en los ingresos de aduanas.

Se tiene conocimiento, por la correspondencia cruzada entre Sanclemente y Carlos Calderón, su ministro del Tesoro, que para junio de 1899 la situación fiscal era calificada como de “aterradora”. El ministro estimaba que los ingresos corrientes solo alcanzaban a

cubrir dos terceras partes de los gastos corrientes y anunciaba hacia el mes de septiembre que los ingresos corrientes no daban siquiera para pagar al ejército.

Lo anterior lleva a analizar otro aspecto de la situación fiscal de la época y es la preponderancia que adquirieron los gastos militares. Medido en términos del porcentaje de los giros totales incorporados en las cifras fiscales, los militares habrían alcanzado en ese período un 60.3%, mientras que en 1898 éstos estuvieron entre el 16.4 y el 26%². De suponerse, sin embargo, como parece haber sido el caso, que las emisiones en su totalidad estuvieron dirigidas al financiamiento del gasto militar, se encontraría que entre 1899 y 1900 se habría dado un déficit adicional que no se contabilizó. El gráfico XIII-13 muestra la profundidad del desequilibrio fiscal de la época, una vez hechas las contabilizaciones necesarias *por encima de la línea* del mayor gasto militar financiado con emisión.

D) Evolución fiscal de 1901 a 1902

Los aspectos más sobresalientes de los acontecimientos políticos durante estos años fueron, en primer término, el hecho que desde 1901 comenzó a visualizarse como necesario y casi inevitable el fin del conflicto armado. Es de esta manera como puede interpretarse la decisión de los conservadores históricos de reestablecer en el poder al vicepresidente Marroquín, en lo que se vino a conocer como el golpe del 31 de julio de 1901.

No obstante, se siguieron presentando enfrentamientos en las diversas regiones del país que dilataron el acuerdo de paz, el cual ocurrió solo hacia el mes de octubre de 1902, como resultado del denominado acuerdo de Winsconsin mediado por los Estados Unidos. En el convenio no solo se pactaron los términos militares y las reformas políticas que permitirían el fin del conflicto, sino inclusive las reformas económicas que emprendería el gobierno, notablemente la estabilización de la moneda.

² Las cifras del 16.4% corresponde a gastos militares reconocidos de \$1.8 millones sobre unas rentas reconocidas de \$11 millones. El monto superior presume que se pagaron en total \$6.6 millones de gastos militares sobre unas rentas corrientes de \$20.7 millones y de emisión de \$4.8 millones.

Desde el punto de vista fiscal, en el período entre 1901 y 1902 se busco elevar los ingresos al extender la concesión del Canal de Panamá y se logró cierta recuperación de la renta de aduanas que se vio reflejada en una reducción del déficit fiscal (gráfico XIII-13). De manera infructuosa, se buscó adelantar un empréstito forzoso entre los bancos locales el cual fue enfáticamente rechazado. Esto indica las dificultades que enfrentaba el país en ese momento para contratar deuda externa.

E) Las finanzas públicas en 1903

A pesar de que entre octubre y noviembre de 1902 había terminado el conflicto, la desastrosa situación en que se encontraba la economía nacional hizo que 1903 fuese otro año de penurias fiscales (Bergquist, op. cit., p. 235). De igual manera se dice que existían atrasos en los pagos militares y en cancelación de contratos del gobierno. Esto obligó al entonces recién nombrado ministro de hacienda Aristides Fernández, destacado líder militar triunfante, a intentar poner orden las finanzas del gobierno. Presentó un programa de ajuste que incluía la elevación de los derechos de aduana “en un nivel entre nueve y doce veces mayor”, lo que implicaba restablecer su valor en términos de oro (Ibid., p. 238). Asimismo pretendía adoptar un presupuesto austero y equilibrado, para lo cual suspendería nuevas emisiones. Estas medidas acompañaban la reducción del límite legal del pie de fuerza aprobado en 1902, con lo cual se esperaba contribuir a la reducción de los gastos.

La aceptación de la renuncia de Fernández hacia el mes de junio dejó en medio camino la ejecución de su programa. Por lo tanto, el gran cambio en la orientación de la política económica no comenzó a darse sino más tarde en ese año a raíz de los acuerdos en el seno del Congreso para estabilizar la moneda, en lo que se conoció como la Ley 33 de 1903³.

³ “La gran virtud de la reforma monetaria plasmada en la Ley 33 de 1903, fue la de fortalecer la confianza en le ajuste de las variables macroeconómicas fundamentales” (López, 1990, p. 112). Por ejemplo, “la Ley 33 prohibió cualquier nueva impresión de moneda fiduciaria y adicionó en Decreto 217 de febrero de 1903, que había suspendido las emisiones de papel moneda como recurso fiscal” (Ibid.).

A pesar de ser un año de paz, los gastos militares continuaron siendo el elemento predominante del gasto público al punto que no se alcanzaron a cubrir la totalidad de las obligaciones pendientes con los militares. Del análisis realizado también se concluye que en 1903 se utilizaron las “emisiones preventivas” hechas entre 1901 y 1902, las cuales se dirigieron a cubrir gastos militares. El desbalance fiscal para este año, aunque menor que en el año anterior, siguió siendo significativo. Implicaciones económicas del déficit fiscal de 1898 a 1903

En resumen, entre 1898 y 1903 se frenó el crecimiento económico y se derrumbó la inversión privada en el país. La crisis fiscal que sobrevino condujo a financiar el gobierno con emisiones monetarias, principalmente para financiar los gastos militares. Como se discutió, las consecuencias macroeconómicas fueron negativas: el déficit fiscal, medido en términos reales, fue el más alto del Siglo XX, la inflación alcanzó niveles por encima del 300% en 1902 y la devaluación promedio alcanzó un 166% en este mismo año (gráfico XIII-13 y anexos 2 y 3).

III. REYES Y LAS FINANZAS PÚBLICAS (1904-1910)

Con la terminación de la Guerra de los Mil Días, los esfuerzos inmediatos de las autoridades económicas bajo la Presidencia de Rafael Reyes se dirigieron fundamentalmente a buscar la estabilización monetaria y la recuperación general de la economía. En el ámbito fiscal ello implicó esfuerzos por elevar la tributación y racionalizar el gasto público, reduciendo los gastos militares y buscando elevar la inversión pública en infraestructura. No obstante, a partir de 1908 se volvieron a presentar dificultades fiscales a raíz del estancamiento de los ingresos y de un acelerado crecimiento del gasto público. Estas circunstancias coincidieron con la crisis política que condujo al retiro de la presidencia del general Reyes.

A) La situación fiscal en 1904: óptica de la administración Marroquín

A raíz de la suspensión de las emisiones monetarias en virtud de la Ley 33 de 1903, el manejo fiscal se veía dificultado en ausencia de un incremento de los “ingresos corrientes” (Torres, 1994, p. III a XVI). Sin embargo, se reconoce que en 1902 se habían adelantado algunas emisiones en exceso de los requerimientos del año que, no obstante, se habían agotado en 1903⁴. Se afirmaba también que reducido el ejército al mínimo requerido y recaudados los impuestos, “la próxima administración no encontrará las mismas dificultades de orden económico y fiscal que tan penosa ha hecho a la presente” (Ibid., p. LIX).

B) La administración Reyes y la situación fiscal en 1904

Reyes resultó elegido como presidente de la república para el período de 1904 a 1910. En su discurso inaugural dejó muy en claro que además de cimentar la paz, la prioridad debería ser la obra de reconstrucción del país, para lo cual su programa de gobierno se caracterizaría por mucha administración y poca política. Como hombre práctico y

⁴ Esta aseveración confirma la hipótesis sobre la existencia de “emisiones preventivas”. El ministro Torres anota que tales emisiones habían alcanzado un monto de \$60 millones.

conocedor del país, él visualizaba que el progreso de la Nación debía estar vinculado con la cuestión económica, el avance del transporte, la necesidad de vías, la industrialización y el aumento de los capitales privados (Lemaitre, 1981, cap. XXII)

Todo ello hizo que entre los primeros proyectos de ley presentados al Congreso estuvieran relacionados con la estabilización monetaria y con la política fiscal. El mensaje del presidente al Congreso del 27 de agosto de 1904 anunciaba “el penoso deber de informaros acerca del desastroso estado fiscal en que se halla el país” y resaltaba el desorden “que hay en las oficinas públicas de lo que el Tesoro Nacional debe al poder judicial; al ejército, por sueldos, raciones y material; a la instrucción pública y demás empleados civiles; a los establecimientos de caridad; a las comunidades religiosas; a reclamaciones de extranjeros; intereses atrasados de la deuda exterior, etc.”⁵. Agregaba que “el estado fiscal de algunos departamentos, especialmente de aquellos que arrendaron su renta de licores cuando el papel-moneda principiaba a depreciarse es tan crítico como el de la nación”. También se quejaba de la incidencia negativa de la crisis monetaria y su impacto sobre las elevadas tasas de interés y sobre la actividad económica general. Toda su exposición estaba dirigida a proponer un proyecto de ley “sobre Unidad Monetaria, Conversión del Papel Moneda y Bancos”, con base en la cual él consideraba que se desarrollarían “las medidas legales convenientes para aliviar el desastre fiscal y para conjurar la crisis económica y monetaria”.

El segundo aspecto al cual hace referencia tanto el texto del Mensaje Presidencial como la relación de obligaciones pendientes del Tesoro se refiere a las obligaciones con el exterior. La prioridad otorgada por Reyes era la cancelación de los intereses atrasados, lo cual está vinculado, como se verá más adelante, con la recuperación del crédito externo y la realización de su plan de obras públicas.

El último aspecto de la presentación inaugural de Reyes era su visión sobre la forma y urgencia de solucionar la crisis fiscal y económica y su vínculo con la estabilización de la moneda y la aprobación del proyecto de ley sobre Unidad Monetaria, Conversión del Papel

⁵ Diario Oficial 12158 de septiembre 5. Este discurso se analiza también en Torres (1980, p. 231-234)

Moneda y Bancos. Aunque en el Mensaje Presidencial el énfasis central era la situación fiscal del país, las soluciones que visualizaba Reyes “para aliviar el desastre fiscal y para conjurar la crisis económica y monetaria” eran las medidas que “encontrareis en el proyecto de ley sobre unidad monetaria, conversión del papel moneda y bancos”. No obstante, de la lectura del proyecto correspondiente se deduce que éstas eran de tipo monetario antes que fiscal.

Por esto, seguidamente el gobierno de Reyes sometió al Congreso otros dos proyectos de ley de tipo fiscal, uno de ellos sobre autorizaciones para elevar los ingresos y equilibrar el presupuesto y el otro relativo al presupuesto para la vigencia de 1905 y 1906. El proyecto de rentas solicitaba la autorización al presidente para elevar hasta en un 80% la tarifa de aduanas vigente, lo mismo que el impuesto predial. De igual manera buscaba convertir en ingresos nacionales algunas asignadas a los departamentos, tales como la de degüello y proponía la elevación y extensión del impuesto al tabaco (Lemaitre, op. cit., p. 273-275).

Considerando que ninguno de los proyectos de ley de tipo económico presentados por la administración Reyes venía siendo aprobado en el curso de las sesiones ordinarias del Congreso, el ejecutivo se vio obligado, luego de una reunión con los parlamentarios a mediados de noviembre, a reunir en un solo proyecto de autorizaciones las diferentes leyes⁶.

Al llegar el 30 de noviembre sin que se hubiese expedido la ley se optó por citar al Congreso a sesiones extraordinarias. Para estas sesiones el presidente decidió retirar el proyecto de autorizaciones y someter dos proyectos: uno sobre créditos adicionales y otro sobre arbitrios fiscales (Lemaitre, op. cit., p. 279; Sanín, op. cit., p. 54). La convocatoria a sesiones extraordinarias tampoco surtió efecto. Con fecha 12 de diciembre el presidente de la Cámara informaba al presidente de la república que “desde hace algunos días no ha sido

⁶ Al respecto, en su Mensaje Presidencial de diciembre 13 de 1904 Reyes comentaba que en una reunión a mediados de noviembre había aceptado la iniciativa “que se reunieran en un solo proyecto de Autorizaciones al Poder Ejecutivo los diferentes proyectos que habían sido recomendados al Congreso” (Sanín, sin fecha, p. 51-52).

posible cerrar el segundo debate de ningún proyecto de esta honorable Cámara por falta de quórum requerido para tal efecto”. Ante este hecho, el gobierno anunció el retiro de los proyectos de ley tanto de arbitrios fiscales como de créditos adicionales, a pesar de que el proyecto de arbitrios fiscales había sido aprobado por el Senado después de tres debates. Terminaba así el año de 1904 sin que la administración Reyes pudiese resolver el problema fiscal de la Nación.

C) La asamblea constituyente y el programa de ajuste fiscal de Reyes de 1905 y 1906

Con fecha 1 de febrero de 1905 y mediante el Decreto Legislativo Número 29, el presidente convocó una Asamblea Nacional en sustitución del Congreso. La consideración básica de tal decisión fue precisamente de tipo fiscal. El primer considerando establecía “que el último Congreso no expidió la Ley de Presupuesto de Rentas y Gastos, indispensable para el funcionamiento de los poderes y que la armonía entre el Ejecutivo y el Legislativo no pudo establecerse a pesar de los persistentes esfuerzos que para obtenerla hizo el Jefe de la Nación”. Más adelante se agregaba que “el Gobierno, acatando la voluntad popular y en ejercicio de las atribuciones que le confiere el artículo 121 de la Constitución ha expedido los decretos de carácter legislativo indispensables para salvar de la amargura la Administración Pública y a la Nación de los graves peligros a que la dejó expuesta el último Congreso”. A esto se agregaba otro considerando en el cual se anotaba la conveniencia que estos decretos fuesen revisados por la asamblea que se estaba convocando (Sanín, op. cit., p. 61 a 62)⁷.

La primera tarea de la Asamblea luego de su solemne inauguración en marzo de 1905 fue la de estudiar y aprobar los decretos-leyes dictados por el ejecutivo en materia económica y presupuestal. Primero que todo se ratificó el presupuesto que Reyes había aprobado apenas expirado el Congreso y luego se aprobaron otras disposiciones de tipo administrativo como

⁷ Un buen recuento sobre las reacciones políticas, incluyendo el tema del manifiesto denominado “Explicación Necesaria” de los anti-Reyistas, así como el decreto de Reyes confinando a sus signatarios en Mocoa y Orocué, se presenta en Lemaitre (op. cit. Cap. XXXIII).

la supresión de los plazos que regían para la entrada en vigencia de nuevos tributos y se modificó el sistema vigente sobre expropiaciones por razón de utilidad pública con el fin de facilitar la construcción de ferrocarriles (Lemaitre, op. cit., p. 292 a 293).

En cuanto a la política fiscal propiamente dicha se dijo que “el único impuesto cuya rata fue preciso aumentar fue el impuesto de Aduanas, recargado con el 70%”. También se buscó elevar los recaudos del gobierno a través de la nacionalización de algunos tributos como licores y degüello (Ley 15 de 1905), que pertenecían a los departamentos, comprometiéndose el gobierno a entregarles una suma igual a la recaudada por ellos el año anterior y a participar en sus incrementos. Cabe anotar que la renta de degüello se reemplazó por una renta sobre las pieles, que efectivamente se convertía en un gravamen a la exportación lo que, dada su oposición, tuvo que retornar a su antigua forma de percepción. Otra renta que se transfirió al gobierno fue la renta del tabaco, que también se comprometió a rembolsar a los departamentos en el producido del año anterior y en un cincuenta por ciento del exceso. Como se verá más adelante, el gobierno procedió, una vez nacionalizadas los ingresos territoriales, a entregárselas para su recaudo y administración a una entidad privada, lo que redundó en un incremento de los recaudos. La renta de salinas marítimas, que no pertenecía a los departamentos, también fue incluida para su administración al sector privado (Sanín, op. cit., p. 106-114).

Una segunda área de legislación en el campo económico y, más particularmente, en el tema monetario y del crédito, aunque también con repercusiones fiscales, estuvo vinculada con la fundación del Banco Central. La propuesta de extender la facultad de emitir billetes se había presentado desde agosto de 1904 y había quedado inscrita dentro del proyecto de ley sobre Unidad Monetaria. Ahora bien, según los informes de la época se tiene conocimiento que la intención original de la administración Reyes fue la de buscar un acuerdo con los bancos locales (Colombia, Bogotá, Exportadores, Internacional y del Comercio) para conseguir un crédito interno por el equivalente a tres millones de pesos-oro, que a juicio de la administración eran necesarios para atender gastos urgentes e inmediatos. Esto a cambio de una serie de privilegios y ventajas, entre las cuales figuraban la entrega en administración por cinco años de los ingresos tributarios del gobierno y el encargo a los

bancos de la conversión de los billetes viejos. Los bancos, sin embargo, dieron una respuesta negativa a la petición del crédito.

En tales circunstancias el ejecutivo recurrió directamente a algunos de los más destacados empresarios de la época, quienes constituyeron inicialmente una compañía para la Administración de las Rentas Nacionales, creadas por el Decreto 41 de 1905 y, más tarde, el llamado Banco Central, “entidad dotada con el poder del monopolio de la emisión por 30 años” (Ocampo, 1994, p. 36)⁸. Este se constituyó con capital de \$8 millones de pesos-oro y se comprometió, adicionalmente, a adelantar la conversión de la moneda, a extender los créditos al gobierno y a buscar las rebajas en las tasas de interés. En febrero de 1906 la comisión de la Asamblea Constituyente dio parte positivo de cumplimiento de las obligaciones del nuevo Banco⁹.

Una tercera área de reforma económica comprendió el régimen presupuestal. En primer término, se expidió la Ley 61 de 1905 sobre contabilidad pública mediante el cual se buscaba determinar mensualmente y con precisión cuál era el monto de los ingresos percibidos. Por su parte, desde octubre de 1904 se había organizado por decreto la formación de la Cuenta General del Presupuesto y del Tesoro. Su principal disposición establecía que “no habrá créditos suplementales ni extraordinarios votados por el Poder Ejecutivo”. De igual manera se procedió también en 1905, mediante el Decreto 416 sobre corte y limitación de urgencias fiscales, al establecimiento de un período anual de ejecución en vez del bienio y de un sistema de operaciones efectivas (gestión) en vez del de vigencia. Su implicación más importante fue, sin duda, la de poder sujetar los gastos a los recaudos que se fueran produciendo. En resumen, “el Ministro de Hacienda, después de adquirir conocimiento del estado de las rentas en cada semana y de las entradas que anunciaban las

8 Se estableció que “los billetes que se emitieran debían ser convertibles en oro, para lo cual el banco debía mantener una reserva en metales del 30%” (Ibíd.)

9 El detalle sobre los antecedentes, el proceso de constitución y el desarrollo de las labores del Banco Central, incluyendo todos los decretos y acuerdos pertinentes, se presenta en Sanín (op. cit., cáp. VII).

diversas oficinas daba conocimiento a cada ministro de las sumas que podía girar de acuerdo con el Presupuesto General” (Groot, sin fecha, cap. XX)¹⁰.

El cuarto campo de reforma a las finanzas públicas tuvo que ver con el restablecimiento del crédito externo. Se destaca el énfasis otorgado por el presidente Reyes al arreglo de las deudas pendientes con el exterior.

En 1905 Colombia suscribió con los tenedores de bonos el denominado convenio Holguín-Averbury, por medio del cual se ratificaba formalmente el acuerdo realizado en 1896, en cuanto a la deuda por concepto del principal (2.7 millones de libras esterlinas) y su plazo, y las tasas de interés y formas de amortización. El convenio también dispuso que la mitad de los intereses atrasados se pagarían en efectivo antes del 30 de junio de 1907 y de lo restante, el 20% dependería de que Colombia obtuviese posesión de las acciones de la Nueva Compañía del Canal de Panamá y el 30% estaría sujeto a que Colombia fuese indemnizado por Estados Unidos a raíz de las reclamaciones hechas por la separación de Panamá. Finalmente, se convenía que el pago de intereses ordinarios se restablecería desde junio de 1905 y se extendían garantías sobre los ingresos tributarios de aduanas para asegurar su servicio, lo que era una de las principales modificaciones frente al acuerdo de 1896 (Sanín, op. cit., p. 265-266)¹¹. Respecto a la amortización del capital se sabe que, mediante modificación introducida en 1906, se acordó que la amortización semestral se efectuaría a partir de enero 1 de 1910.

La firma del convenio en 1905 llevó a un largo debate sobre su conveniencia y su aprobación formal por parte del Congreso sólo se dio en 1911. La administración Reyes dio un estricto cumplimiento al convenio y que en gran medida debido a ello el país volvió a

¹⁰ Esta es una buena discusión del tema presupuestal y su incidencia sobre el arreglo de las finanzas públicas en la época de Reyes.

¹¹ En la Memoria del Tesoro de 1911 (Informe de la Sección de Crédito Público, Páginas XI y XII) se dice textualmente que “todas las mensualidades por servicio de intereses desde el 1 de Julio de 1905 hasta la correspondiente al mes de octubre de 1909 fueron remitidas puntualmente aquí a Londres” y se anunció que en diciembre 31 de 1909 se pagaron los correspondientes a noviembre y diciembre.

tener acceso al crédito externo, especialmente para el financiamiento de los ferrocarriles, como se analiza más adelante¹².

Otro tema al cual se debe hacer referencia por su importancia y su incidencia indirecta en la cuestión fiscal es el relativo a la conversión de la moneda. La sustitución de la Ley 33 de 1903 se dio con la aprobación de la Ley 59 de 1905, mediante la cual se fortalecieron los recursos fiscales para la conversión de la moneda al asignar el 25% y 50% de los ingresos tributarios de licores nacionales y extranjeros, degüello, tabaco, cigarrillos y fósforos. Además, la ley estableció la reorganización del crédito público; su principal contribución, a juicio de los historiadores, era la de buscar anclar a través de la ley la cotización de la moneda: “el Gobierno de Reyes lo que hizo en definitiva fue cotizar el papel moneda por su valor efectivo en oro en el momento de la estabilización” (Torres, op. cit., p. 233-235). Desde el punto de vista monetario la ley mantenía la restricción de la emisión establecida en la Ley 33 de 1903.

Por último, cabe destacar que si bien la administración Reyes hizo grandes esfuerzos por elevar los ingresos, rescatar el crédito interno y externo, también ésta dio un inmenso énfasis al gasto público, principalmente de infraestructura, al punto que para fines de su gobierno las finanzas públicas comenzaron a debilitarse. En efecto, una de las principales preocupaciones de Reyes desde el inicio de su administración fue la de adelantar obras de infraestructura, en particular, la recuperación de las vías de navegación y la construcción de ferrocarriles, para lo cual no solo era necesario corregir el desajuste fiscal y obtener de nuevo acceso al crédito interno y externo, sino disponer del apoyo político y crear las instituciones adecuadas para adelantarlos. Es dentro de esta perspectiva que se pueden visualizar dos iniciativas de Reyes: la constitución en 1906 de la denominada Junta de Comisionados del Comercio, la Agricultura y la Industria de los Departamentos y la creación del Ministerio de Obras Públicas (Groot, op. cit., cap. XIII; Lemaitre, op. cit., cap. XXXVI). Reyes dio principio al Ferrocarril de Puerto Wilches, organizó un consorcio para

¹² Un recuento detallado del convenio y de sus antecedentes, así como del debate económico y político que siguió a su aprobación, se presenta en Junguito (Op. cit., p. 250-276).

mejorar la navegación por el río Magdalena, aceleró las obras de los ferrocarriles del Pacífico y de Girardot y dio subsidios a las exportaciones y protección para la creación de empresas industriales, de la minería y de la agricultura.

D) Comportamiento fiscal entre 1905 y 1909

El simple proceso de terminación de la guerra y el ordenamiento de la administración tuvo como resultado la recuperación de los ingresos y del desbalance fiscal; que se vio reflejado en el resultado de 1906 en razón de la elevación de la tarifa de aduanas y por el traslado de los ingresos especiales originalmente dirigidos a los departamentos (anexo 3). Para finales del decenio, se produjo un debilitamiento de los ingresos tributarios debido a la rebaja introducida a los aranceles y la amenaza de un déficit por el incremento de los gastos por encima de los ingresos (gráficos III.1 y anexo 3).

De otro lado, se encuentra que el crecimiento de los gastos totales a partir de 1907 fue muy superior al de los ingresos, de tal suerte que en términos contables se tradujo en presiones sobre el balance fiscal (gráficos III.2 y III.3). Esto significa que el verdadero ajuste fiscal se dio únicamente hacia el año de 1906. En efecto, aunque este se había iniciado en 1905, en dicho año se emitió deuda interna para cancelar obligaciones de la guerra. Por su parte, a partir de 1907 el crecimiento del gasto estuvo vinculado, ante todo, con la inversión pública en carreteras y ferrocarriles, para lo cual se emitieron libranzas y se contrataron créditos externos, mediante la colocación de bonos. Ya para 1908 y 1909 se comenzaron a presentar algunas dificultades en el financiamiento, ya que se debilitaron los ingresos y el gobierno tuvo que hacer frente a la amortización de la deuda interna emitida en los años anteriores; inclusive en 1909 se presentaron faltantes para financiar el presupuesto.

El financiamiento del déficit fiscal en el período entre 1905 y 1909 tuvo una naturaleza muy diferente del ocurrido durante la Guerra de los Mil Días. En efecto, durante la administración Reyes no se utilizó la emisión monetaria para financiar al gobierno e inclusive se dirigieron recursos fiscales para la conversión de la moneda, tema que se analiza más adelante. De otra parte, se hizo un uso amplio tanto del crédito interno, como del externo. Del lado del crédito interno hacia 1905 se emitieron Vales de la Guerra de

1899, a tasas de interés comerciales, para cubrir las reclamaciones de la Guerra de los Mil Días así como Vales y Pagarés del Tesoro para cubrir los faltantes heredados de la administración anterior. De igual manera, en 1907 se extendieron Vales por Recompensas Militares y Vales por Ceses Militares para facilitar la reducción del Ejército. Por su parte, en ese mismo año se emitieron vales por primas de exportación para promover dicha actividad. También se registró entonces, como crédito interno flotante, la emisión de libranzas para la construcción de los ferrocarriles de Antioquia, Occidente y la Sabana.

Con relación al crédito externo y, en particular a la deuda consolidada, cabe destacar que a raíz del Convenio Holguín-Averbury el gobierno se comprometió a pagar los intereses corrientes desde 1906, lo que adelantó cumplidamente durante la administración Reyes. No obstante, como se comentó anteriormente, por el debate que surgió en el país a raíz del Convenio éste no vino a ratificarse por el Congreso sino en la siguiente administración. Con la terminación de la guerra y a raíz del ajuste fiscal de Reyes, como de su decisión de reanudar el servicio de la deuda pública, el país recuperó su acceso al crédito internacional. De acuerdo con las prioridades de Reyes se consiguieron empréstitos externos para la construcción del Ferrocarril de Girardot (£1.480.00, equivalente a \$7.400.000) y de la Sabana (£300.000 libras, equivalente a \$1.500.000).

Gráfico III-1
Carga tributaria 1905-1910* 1/
(Ingresos tributarios del GNC % del PIB)

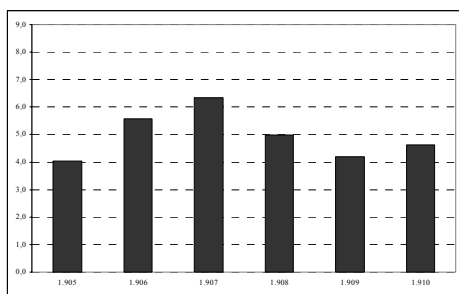


Gráfico III-2
Gasto total del GNC 1905-1910* 1/
(% del PIB)

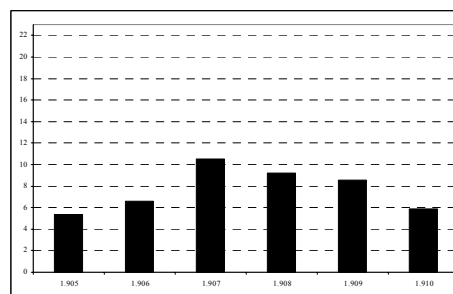
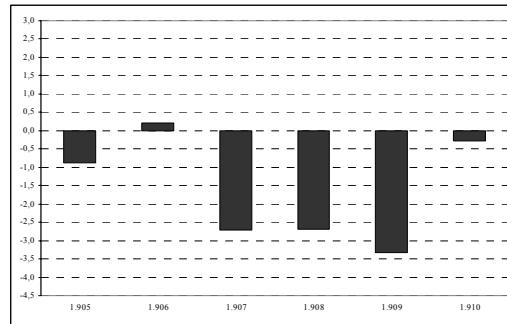


Gráfico III-3
Balance total del GNC 1/ 1905-1910*



Fuentes: Anexos 1 y 3. Cálculos de los autores.

IV. EL IMPACTO DE LA PRIMERA GUERRA MUNDIAL (1910-1919)

A) Las finanzas públicas en 1910

El ministro de hacienda José Cadavid (Cadavid, 1910) plantea la problemática fiscal de 1910 y formula propuestas que resultaron claves para la corrección del déficit fiscal en los años subsiguientes.

Con respecto a la situación fiscal para 1910, presentaba varios indicadores que señalaban un inminente desequilibrio. Al tomar las cifras presupuestales mostraba que existía un déficit de \$1.1 millones (0.5% del PIB), resultado de ingresos por \$10.7 millones (5.5% del PIB) y gastos por \$11.8 millones (6% del PIB). A su vez, agregaba que al presupuesto de gastos había que sumarle los “créditos explícitos e implícitos decretados por las leyes de 1909” que estimaba, respectivamente, en \$5.0 y \$0.4 millones. Dadas las normas presupuestales entonces vigentes, que venían desde 1892 y 1894, anunciaba que el gobierno se vería obligado a establecer contra créditos, o sea recortes al presupuesto, para restablecer el equilibrio presupuestal. En todo caso, también insistía que inclusive la proyección de ingresos estaba sobrestimada en cerca de un millón de pesos, con lo cual concluía que el déficit no resultaría siendo inferior “a dos millones de pesos” (Cadavid, *ibid.*, p. 1-5)¹³.

La principal crítica del ministro a la política fiscal estaba relacionada con la legislación vigente, así como con las decisiones de gasto público del Congreso y del ejecutivo. Señalaba que por vía constitucional (Artículo 208) se facilitaba al ejecutivo a efectuar adiciones presupuestales cuando se encontraban en receso las cámaras. En segundo lugar, adelantaba críticas al Congreso de 1909 por la prodigalidad con la cual venía aprobando leyes que implicaban créditos adicionales y, finalmente, aludía al hecho que el ejecutivo había abusado del crédito.

¹³ Los datos mostrados en el anexo 2 indican que el déficit de caja fue la mitad del déficit presupuestal reportado por Cadavid.

Del análisis realizado por el ministro, su recomendación al Congreso fue inequívoca, en el sentido que se tendría que adelantar un significativo recorte del gasto público: “es necesario que se reduzca el personal del servicio público” así como “la asignación de los empleados públicos” (Ibíd.). Respecto a otras alternativas de ajuste opinaba que proceder a aumentar los tributos era difícil tanto por su incidencia negativa en la actividad económica, como por motivos de “justicia social”. Por otro lado, calificaba la emisión “como generadora de los peores desastres económicos y fiscales”, y al crédito externo como no aconsejable, por el tamaño que ya había adquirido la deuda. Finalizaba su exposición criticando a la administración Reyes al agregar que “el Tesoro no es una caja de beneficencia” (Ibíd., p. 10). De las recomendaciones hechas logró que el Congreso aprobara las Leyes 59 y 85 de 1910 (Diario Oficial 14297), mediante las cuales se ordenó la reducción de los sueldos. La filosofía y el precedente del ajuste fiscal hecho aparecen importantes para la historia de la política fiscal del país.

Otro campo de preocupación del ministro del tesoro fue el del servicio de la deuda pública. En primer término, precisaba que el presupuesto para el servicio de la deuda en 1910 absorbía más del 20% de los ingresos del gobierno. Destacaba, así mismo, que a raíz de la falta de recursos el Tesoro se había tenido que endeudar de manera permanente con los bancos locales. También anotaba que con el fin de facilitar la colocación de la deuda interna se habían venido comprometiendo para su amortización unidades de los recaudos de aduanas que prácticamente agotaban su disponibilidad líquida para gastos presupuestales.

Finalmente, al comentar la información sobre el proceso de endeudamiento externo público del gobierno criticaba severamente el proyecto más consentido por Reyes, el del Ferrocarril de Girardot, sobre el cual opinaba que era “un poderoso sector de ruina fiscal y constituye la representación de uno de los mayores errores administrativos en que se haya podido incurrir” (Cadavid, 1910, p. 12). Agregaba que a pesar del enorme endeudamiento emprendido, todavía estaban haciendo falta recursos para terminar la obra. Ante la evolución de la deuda pública colombiana, particularmente la externa, el ministro veía necesario la contratación de un préstamo de £500 mil libras, el cual fue autorizado por el Congreso, para la solución del pago de obligaciones con el exterior (Ibíd., p. 23).

B) Las finanzas públicas en el período de 1911 a 1913

Martínez (1911), ministro del tesoro, juzgaba que contrario a lo previsto, la situación fiscal era manejable: “no hallo exagerado afirmar que la situación del Tesoro es, hasta cierto punto satisfactoria”. Su posición se fundamentaba en los siguientes hechos: primero, porque el desbalance fiscal de 1910 a la postre, resultó ser inferior a lo proyectado por su antecesor, ya que los ingresos tributarios, principalmente de aduanas, fueron superiores a lo previsto en \$1.0 millón de pesos y porque se recortó el presupuesto de gastos, entre ellos los salariales.; y segundo, porque en ese año se pudieron resolver problemas tanto del crédito externo como interno.

Respecto a la deuda es importante anotar que en 1911 el Congreso finalmente aprobó el Convenio de 1905 con los Tenedores de Bonos de la Deuda Exterior Antigua con la argumentación que como él no estableció innovación al Convenio Roldán-Passmore de 1895, éste ya había surtido el efecto de aprobación del Congreso, todo ello para formalizar el arreglo de la administración Reyes, sin darle a ésta el reconocimiento de lo negociado.

La formalización del Convenio también facilitó al ministro la contratación de un empréstito de £300 mil libras que califica, no obstante, como “recurso doloroso el de acudir a un empréstito para pagar intereses”, y explica que dicha necesidad de recurrir al crédito externo no se debía a su administración, sino por “la casi duplicación de la deuda exterior y al desequilibrio con que 1910 vino a cerrarse” (Ibid, p. 14-18). De esa época también dató el arreglo de la deuda departamental de la época de Reyes (anterior a 1908)

En 1911 se logró reducir el desbalance fiscal, como se muestra en el gráfico IV.3 y el anexo 3; no obstante, las presiones fiscales continuaron en 1912 (Rosales, 1913). En cuanto al desajuste fiscal, la medida más importante adoptada fue la elevación en la tarifa de aduanas llevada a cabo en 1913.

Mediante la Ley 110 de 1912 se aprobó un nuevo Código Fiscal, al cual Rosales (1914) hace dos grandes críticas. En primer término, anotaba que el cambio de las normas de 1892 sobre presupuestos equilibrados empeoraba la situación fiscal, en la medida que bajo las nuevas disposiciones el ejecutivo no podía contra-acreditar (cancelar) los gastos menos urgentes con lo cual el tamaño del déficit recaía en el Congreso (Ibid., p. 5-10). De igual

manera destacaba que el Código no limitó la capacidad de emitir deuda interna, como era la norma en el pasado.

En el área del crédito público y particularmente de la deuda externa, el principal acontecimiento lo constituyó la refinanciación de las obligaciones del Ferrocarril de Girardot. Para tal efecto en enero de 1913 se consolidó un préstamo mediante la emisión de bonos del 6%. Para fines de ese año se habían logrado colocar £1.2 millones de libras de un crédito total de £1.5 millones y, posteriormente, en mayo de 1914, se contrató en París un empréstito con los señores Perier y Compañía por £275.000, con un interés del 5% anual (Vélez, 1915, p. 16-17).

En cuanto a la deuda interior flotante, no parece haber tenido mayores cambios en el período. Esta (incluyendo lo correspondiente a Ferrocarriles de Occidente, Cauca y Antioquia) era de \$3 millones de pesos. A mayo de 1912 su valor total alcanzó \$2.7 millones, en tanto que a julio de 1914 se calcula en \$2.4 millones¹⁴. Esto significa que se siguieron adelantando remates para su amortización de manera lenta pero sostenida durante el período y la evolución de su saldo es consistente con la recuperación fiscal (gráfico IV.3 y anexo 3).

C) La primera guerra mundial y su impacto fiscal

Para fines de 1914, “el Estado de Guerra que existía entre varias naciones de Europa había ya transformado todos los negocios y perturbado, como consecuencia, la normalidad fiscal” (Vélez, 1915). Esa situación excepcional determinó que a iniciativa del gobierno el Congreso aprobara la Ley 126 de facultades extraordinarias para hacer frente a la situación económica.

En el año de 1914 las finanzas públicas efectivamente sufrieron un grave deterioro (gráfico IV.3). Al analizar lo sucedido se encuentra que el impacto inmediato del conflicto internacional fue una caída en la renta de aduanas en virtud de la restricción a las

¹⁴ Las cifras a 31 de Mayo de 1912 se tomaron de Rosales (1912, c. sobre situación de los documentos de deuda interior flotante), mientras que el saldo a julio de 1914 de Rosales (1914), donde se informa sobre la situación de la cuenta general de crédito público.

importaciones y una caída de los términos de intercambio (Anexo 3). Además, a la luz del conflicto internacional el panorama de las finanzas públicas para 1915 se proyectaba como fatal. De una parte el presupuesto de gastos aprobado por el Congreso más las adiciones alcanzaba \$17.6 millones. De otra la estimación de los recaudos, dada la caída de la renta de aduanas, era inferior a \$9.8 millones. Esta situación exigía, por lo tanto, de medidas urgentes de ajuste fiscal.

En esas circunstancias fue que se aprobó a fines de 1914 la Ley 126, la cual extendía al ejecutivo facultades extraordinarias para buscar el equilibrio fiscal a través de recortes de gasto y mecanismos para aumentar los ingresos. La estrategia para incrementar los ingresos se fundamentó en el establecimiento de nuevos tributos sobre consumos suntuarios y el “vicio”; gravámenes a la exportación de oro, maderas y pesca y el producto de la acuñación de moneda de plata por \$2 millones con recursos del Fondo de Conversión. También autorización para obtener financiamiento a través de crédito hasta por \$3 millones y el acceso condicional a préstamos de la Junta de Conversión por la diferencia entre los recaudos mensuales totales y los mínimos requeridos de \$1.25 millones.

La acuñación de moneda de plata se dispuso mediante el Decreto 1544 de 31 de diciembre; el gravamen a la exportación de oro en polvo, barras y monedas se fijó en el 2% ad-valorem; el impuesto al consumo se reglamentó mediante el Decreto 161 de 1915; y estableció que se utilizara el sistema de estampillas de pago de impuestos aplicables a productos como cigarrillo, tabaco, licores, vinos, alcoholes, perfumes, naipes, etc.

Por su parte, a pesar de la autorización de contratar créditos y de la capacidad del país para hacerlo, dado que el servicio de la deuda externa se venía pagando cumplidamente y que éste era inferior al 10% de los ingresos corrientes del gobierno, la realidad es que este tipo de endeudamiento estaba cerrado debido a la situación internacional. Inclusive, el gobierno Británico había establecido controles a la suscripción de bonos en el mercado inglés¹⁵.

¹⁵ En declaraciones del gobierno inglés se decía textualmente que “el Ministro del Tesoro juzga que en la actual crisis todo debe subordinarse a la necesidad suprema de aprovechar los recursos financieros del país para la acertada administración de la Guerra” (Ibid., p. 24).

Del lado de los gastos, el programa de ajuste dispuso dos medidas fundamentales. De una parte, se procedió a reducir los sueldos, suprimir empleos y reorganizar las oficinas públicas. El Decreto 23 de enero de 1915 estableció una reducción del 5% de sueldos a todos los empleados públicos. De otra parte, mediante Decreto 215 reglamentario de las Facultades, se procedió a modificar el Código Fiscal de 1912 en lo atinente a la capacidad del Ejecutivo para contra-acreditar gastos y reducir el presupuesto.

Finalmente, el tema más controversial del programa de ajuste fiscal tuvo que ver con el acceso a los recursos del Fondo de Conversión si los recaudos fiscales no eran los proyectados. Este tema llevó a un interesante debate en el Congreso sobre la incidencia que ello podría tener en la tasa de cambio, dado que este actuaba como Caja de Conversión y mecanismo de estabilidad cambiaria. En el debate el gobierno convenció al Congreso que el acceso a tales recursos no tendría impacto cambiario alguno. Hasta su publicación, se habían trasladado recursos del Fondo por \$1.4 millones de pesos (Vélez, op. cit.). A comienzos de 1916 se consideraba que la situación de guerra mundial hacía que no vislumbraran cambios en las condiciones fiscales frente a las observadas en el año anterior.

Blanco (1917) encuentra una visión algo más optimista de las finanzas públicas, ya que se anotaba que “la situación fiscal comenzó a mejorar desde la segunda mitad de 1916” y se destaca que la situación de operaciones corrientes, medida en términos de la diferencia entre recaudos y pagos, era positiva. Como lo registramos en el Anexo 3, la situación fiscal si mejoró en 1916 y el superávit fiscal del gobierno alcanzó un 0.2% del PIB.

Posteriormente, la situación fiscal registró un grave deterioro. Según Blanco (1918) anotaba que los ingresos de aduanas comenzaron a descender en los primeros meses de 1917. Se argumenta que las dificultades del comercio se acentuaron “desde que los Estados Unidos se declararon en Estado de guerra con el Imperio Alemán”, lo cual ocurrió en el mes de abril de 1917. Dicha declaración se vio precedida por la decisión de Alemania de utilizar los submarinos para frenar el comercio con Inglaterra, lo cual fue el detonante del freno al comercio exterior y del alza de los precios de bienes importados (tanto las importaciones como los términos de intercambio cayeron 14%).

La evolución de los ingresos tuvo como respuesta buscar una racionalización de los gastos y un mayor esfuerzo por elevar la tributación y el crédito. Desde el punto de vista del gasto, la Ley 51 de 1917 le dio al gobierno facultades para reorganizar servicios administrativos; reducir auxilios y subvenciones; rebajar partidas de obras públicas y delegar algunos gastos de educación y mantenimiento de cárceles a los departamentos. El recorte adelantado en el presupuesto de 1917 fue muy bajo, sin embargo, y solo alcanzó \$83 mil pesos frente un presupuesto de gasto de \$19 millones.

Con el objeto de mejorar la disponibilidad de financiamiento, se hicieron gestiones para contratar crédito externo a través de Lazard Brothers; pero su respuesta fue de nuevo negativa en razón de las prohibiciones establecidas por el gobierno inglés debido a la guerra. Por su parte, la autoridad fiscal destaca que también resultaron infructuosos los esfuerzos por contratar empréstitos internos a través de los bancos en virtud de la iliquidez provocada por la disminución del numerario a raíz del éxodo de oro.

Al final, en 1917 los ingresos de caja disminuyeron su participación en cerca de 2 puntos del PIB y los gastos en cerca de 1.8 puntos del PIB, no tan bajos como se argumenta desde el punto de vista presupuestal, lo que se reflejó en un déficit fiscal del 0.5% del PIB (gráficos IV.1-3 y anexo 3).

El gobierno preveía un deterioro fiscal significativo para 1918, que se relacionaba con el papel del Congreso en el incremento del gasto público. Blanco, ministro del tesoro del momento, destacaba que la crisis fiscal tenía como una de sus causas principales el crecimiento inadecuado de los recaudos, principalmente de aduanas, por motivos de la guerra, pero también de insistía en el papel del Congreso y las administraciones anteriores en el incremento del gasto. Vinculado con estos factores, se encontraba el tema de las finanzas departamentales. A este respecto, el ministro de hacienda en su *Informe del Ministro de Hacienda al Congreso de 1918* (Surí, 1918) daba también una importancia fundamental como causas de la crisis fiscal a la dependencia del país de los ingresos de aduanas y a la asunción por parte del gobierno de gastos departamentales en 1912 y 1913. Los resultados fiscales y el comportamiento de las principales variables macroeconómicas para 1918 se reportados en el Anexo 3.

D) La política fiscal al finalizar la guerra

El estado de la economía en 1918 y sus perspectivas para 1919 y, en particular, los problemas fiscales de la Nación a finales de la guerra está descrito en Jaramillo (1919). Aquí se justifica y detalla su programa fiscal, monetario y cambiario para hacer frente a los desequilibrios de la economía. Con relación al panorama fiscal anota que “lo que va corrido de la actual administración [presidente Marco Fidel Suárez] marca el período fiscal más agitado, difícil y peligroso que haya registrado la República” (Ibid., p. IV).

Atribuía como causa principal del descalabro fiscal a la guerra mundial, a consecuencia de lo cual se había frenado el comercio exterior y con ello se había producido una reducción de los ingresos de aduanas por la baja de las importaciones. A título ilustrativo señalaba que el recaudo mensual de aduanas se había reducido de un promedio de \$780 mil pesos a mediados del año de 1918 a \$300 mil pesos algunos meses más tarde

En términos de las medidas de ajuste fiscal y de financiamiento público que se habían adoptado destaca principalmente dos: la adopción por parte del Congreso de 1918 del impuesto a la renta de los ciudadanos y la autorización para colocar deuda interna mediante la emisión de los denominados “bonos colombianos”. Respecto al impuesto a la renta es bien conocido que el ministro Jaramillo había sido su principal promotor, al punto de haber escrito en 1918 un libro (Jaramillo, 1918) sobre las virtudes del gravamen y su conveniencia de establecerlo en Colombia. Antes que atribuirse la paternidad de la medida¹⁶, el ministro felicitaba al Congreso al decir que éste “con gran visión y alto sentido patriótico sentó las bases de la regeneración fiscal de Colombia estableciendo el impuesto a la renta de los ciudadanos”. Respecto al impuesto destacaba su potencial de recaudo dada su elasticidad y porque no estaba subordinado al curso del comercio exterior. En el año 1919 se recaudaron \$189 mil pesos por cuenta del impuesto de renta, 1.7% del total de tributos de ese año (Jaramillo, 1920, p. III). En cuanto a otros tributos, la Ley 69 de 1918 estableció un gravamen a las ventas de medicamentos, fósforos y bebidas (gaseosas y cervezas).

¹⁶ De hecho, en 1916 Manuel Esguerra en el artículo “Finanzas”, *Revista Moderna*, Número 32, había propuesto el tributo directo a los ingresos del capital, utilidades y salarios.

Respecto a los “bonos colombianos” autorizados mediante la Ley 23 de 1918, aprobada con anterioridad al ingreso de Jaramillo como ministro del Tesoro, se anota que de un total autorizado a emitir de \$8 millones, se emitieron inicialmente \$4 millones; que la tasa de interés fijada para los bonos era del 10% y que su objetivo era el de arbitrar recursos para el financiamiento del déficit de 1918, la conversión de la deuda interna y la provisión de recursos de inversión para el siguiente año fiscal (Jaramillo, 1919). Con la aprobación de los nuevos bonos se sustituiría el financiamiento mediante Vales de Tesorería. Al colocarse el bono se vino abajo su precio al venderse en el mercado secundario con descuento del 15%, lo que no hacía promisorio su futura colocación. Atribuía el fracaso de su colocación a la falta de circulante y a la novedad del papel.

Al final, el problema fiscal de 1918 fue muy superior al registrado a lo largo del decenio, si bien nunca de las magnitudes registradas durante la Guerra de los Mil Días (gráfico IV.3 y anexo 3).

En tales circunstancias, y como consecuencia de la imposibilidad de obtener empréstitos con el sistema bancario, el ministro Jaramillo optó por contratar directamente un empréstito interno para lo cual se ideó un nuevo instrumento de crédito interno que denominó las Cédulas de Tesorería. Mediante su emisión y colocación se propuso obtener recursos por \$4 millones de pesos para financiar parte de los faltantes proyectados para el presupuesto de 1919. Es de anotar que Pedro Blanco, el anterior ministro, había objetado las Cédulas por que consideraba que constituían una manera de incrementar la emisión monetaria a favor del Estado, sin la correspondiente autorización de emitir dinero para financiar al Gobierno.

El aspecto económico más importante de las Cédulas de Tesorería fue la disposición en el sentido que todas las Cédulas que se recibieran en la administración de Hacienda para el pago de tales impuestos quedarían de hecho amortizadas. Otra característica clave de las Cédulas era el hecho que se emitieran en billetes de pequeñas denominaciones (de \$1 hasta \$50). Estas condiciones hacían muy atractivas las Cédulas frente al esquema de “bonos colombianos” que regían anteriormente y no corrían el riesgo de su difícil colocación.

Pasando a las perspectivas fiscales para 1919, según el gobierno la situación fiscal había justificado la emisión de las Cédulas de Tesorería. Cuando se comparan las cifras

proyectadas por la autoridad fiscal en 1919 con los resultados financieros efectivos de ese año, se concluye que la situación fiscal registrada fue bastante mejor a la prevista (anexo 3). Se puede estimar que el financiamiento de los faltantes se cubrió principalmente con los saldos de las Cédulas de Tesorería, cuya emisión estaba autorizada.

E) Economía política y resultados fiscales entre 1910 y 1919

En cuanto a la economía política del manejo fiscal en el período analizado cabe recordar como antecedente que éste cubrió la administración transitoria que completó el período de Reyes, el gobierno de Carlos E. Restrepo de 1910 a 1913, la administración Concha de 1914 a 1918 y los primeros años de Marco Fidel Suárez. En cada una de éstas se denota un esfuerzo inicial por corregir el desbalance fiscal mediante medidas de racionalización de gastos e incremento de impuestos. Los principales esfuerzos por incrementar los ingresos se dieron entre 1913 y 1914. En 1913 se elevó el impuesto de aduanas y en 1914, a raíz de la iniciación de la guerra mundial, se extendieron autorizaciones extraordinarias al ejecutivo para adoptar medidas tendientes a conjurar una eventual crisis fiscal, que incluyeron el establecimiento de nuevos tributos.

En torno al control del gasto se observa que en situaciones de apremio fiscal a comienzos de las administraciones se hace un esfuerzo serio por recortarlo, aunque de manera modesta. Ante las presiones del Congreso por incrementar el presupuesto la respuesta de las administraciones es buscar recortar las partidas para ajustarse a los recursos disponibles. El esfuerzo de la administración por controlar el gasto tiende a disminuir con el paso del ciclo mismo de ésta.

Un aspecto muy importante del manejo fiscal en el período analizado tuvo que ver con el uso de emisión como medio de financiar al gobierno. La experiencia con las grandes emisiones durante la Guerra de los Mil Días, junto con la prohibición explícita que existía por la Constitución de 1910 de financiar al gobierno con recursos de emisión, hicieron que se tuviera especial cuidado con tales recursos optándose, más bien, por el crédito no monetario. En los primeros años del decenio el crédito externo jugó un papel importante como fuente de financiamiento; no obstante, cerrado su acceso en razón de la guerra la

fuerza de financiamiento cambi6 hacia el interno, principalmente mediante la emisi6n de bonos de deuda flotante.

Gráfico IV-1
Carga tributaria 1/ 1910-1920 % del PIB*

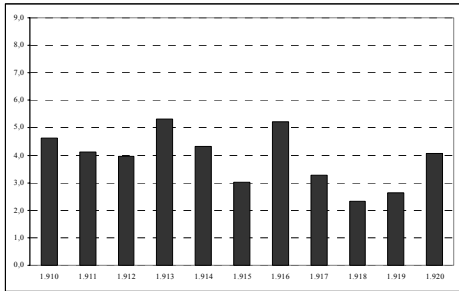


Gráfico IV-2
Gasto total del GNC 1/ 1910-1920 % del PIB*

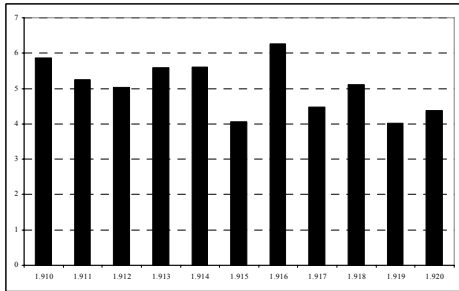
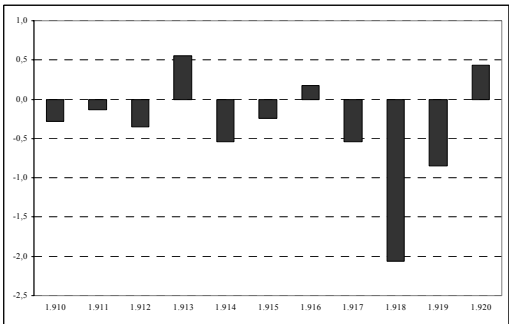


Gráfico IV-3
Balance total del GNC 1/ 1910-1920 % del PIB*



Fuentes: Anexos 1 y 3. Cálculos de los autores.

V. LA PROSPERIDAD AL DEBE Y DANZA DE LOS MILLONES (1920-1930)

Con la terminación de la primera guerra mundial se inició un período de recuperación de la economía colombiana, a pesar de que las dificultades fiscales perduraron hasta el año 1922 debido al desbalance que existía entre los gastos autorizados en los presupuestos y la efectividad de los ingresos nacionales (Jaramillo, 1921). Se argumentaba que “en el mundo entero las crisis fiscales se resuelven por el crédito, por los impuestos o por el papel moneda” (Ibíd.)¹⁷. Se descartaba el papel moneda por el abuso que se hizo de él y por la prohibición de utilizarlo según la Carta Fundamental y abogaba a favor de los impuestos, al considerar que era la opción más “adecuada”. A pesar de ello, su solución al financiamiento del gobierno y a la escasez de numerario se centró en el diseño y colocación de títulos de deuda pública interna, como fueron sus famosas Cédulas de Tesorería.

El cambio en la situación económica de la Nación tuvo lugar en 1922 a raíz de la indemnización de Panamá en un monto de US \$25 millones. Los primeros cinco millones de dólares fueron recibidos en el segundo semestre del año, recién iniciada la administración de Pedro Nel Ospina. Contados iguales ingresarían hasta el segundo semestre de 1926. Estos recursos eran muy cuantiosos y se considera que representaban 10 veces las reservas internacionales del país y equivalían al 50% de las exportaciones anuales (Patiño, 1981)¹⁸.

Además de los recursos propios de la indemnización y, en parte, como consecuencia de estos, se presentaron otros factores que motivaban la prosperidad. La reforma financiera de la administración Ospina, la cuál estuvo fundamentada en las recomendaciones de la Misión Kemmerer (Kemmerer, 1923), tuvo como eje la creación del banco central (Banco

¹⁷ Esta afirmación muestra claramente la concepción de *equilibrio presupuestal* que manejaron las autoridades fiscales por la mayor parte del siglo. Los ingresos, independientemente de su naturaleza, tributaria o de financiamiento, se trataban y entendían de la misma manera. Desde finales del siglo, esta concepción cambió por la del bance fiscal donde el crédito hace parte de las operaciones de financiamiento.

¹⁸ De acuerdo con la metodología de operaciones efectivas de caja que usamos en el documento en el tratamiento de las cifras fiscales, los ingresos por “indemnización de Panamá” se clasificaron *por debajo de la línea*.

de la República) en 1923 (Ley 25 de 1923) y el establecimiento en el país de un régimen de moneda única, de billete convertible, de apoyo de liquidez al sistema bancario y de estabilidad cambiaria a través de su intervención en el mercado¹⁹. La propiedad del Banco de la República quedó distribuida en 50% en del gobierno y 50% de los bancos comerciales del país y el extranjero y el público.

También se aprobó legislación creando la Superintendencia Bancaria, la Contraloría General de la República (Ley 42 de 1923) y se elaboraron proyectos de ley reformando el régimen impositivo y el régimen presupuestal. Unido a lo anterior, que le dio confianza al sector privado, se produjo un proceso de normalización de las relaciones con Estados Unidos en virtud del arreglo con Panamá, lo que desembocó en nuevo acceso del gobierno al crédito externo. También resultaba favorable al país el auge de la economía mundial y el consiguiente aumento de las exportaciones. Al respecto cabe anotar que a partir de 1919 se dio un aumento continuo de los precios internacionales del café que se prolongó hasta 1923, lo que permitió al país aumentar las importaciones en ese periodo y de paso los ingresos tributarios (anexos 2 y 3).

El resultado fue una aceleración sin precedentes en el ritmo de crecimiento económico del país. Según nuestros estimativos, la economía creció en promedio 7% real y el PIB per capita 4.9% entre 1920 y 1928. De acuerdo con el Presidente Abadía Méndez, la prosperidad fue tal que “de un día para otro Colombia pasó de la economía del déficit, que vivió durante un siglo, a la del superávit”. En su posesión dijo “estamos viviendo una revolución creadora que habrá de transformar a la Nación” (Patiño, 1981).

Hacia 1928 se comenzaron a destacar los riesgos del creciente endeudamiento externo, el cuál había sobrepasado de lejos los montos recomendados por la Misión Kemmerer²⁰. Fue, en ese entonces, cuando el futuro presidente Alfonso López acuñó el término de

19 Antes de 1923 “la oferta de dinero estaba determinada por la acuñación de monedas de oro y plata, y por los flujos de oro. En ausencia de billetes, se utilizaban bonos y cédulas de los bancos comerciales y del Tesoro como medio de cambio, para economizar el costo de usar especie” (Sánchez, 1994, p. 60).

20 Kemmerer fue llamado de nuevo dos años más tarde por el presidente Olaya Herrera para dirigir una segunda misión internacional conocida como la Misión Kemmerer (1930). Sobre los detalles de las misiones, véase, *Kemmerer y el Banco de la República: Diarios y documentos*, Banco de la República, 1994.

“prosperidad al debe”, con lo que significaba una prosperidad hecha sobre la base de los recursos del crédito. El saldo de la deuda del gobierno alcanzó 6.9 puntos del PIB en 1928, de los cuales 5.6 puntos eran por deuda externa (gráfico IV.4 y anexo 3). A esta crítica el ministro Jaramillo contra-argumentaba diciendo que el servicio de la deuda solo representaba el 7.7% del presupuesto y “que no había habido país alguno que no haya tenido que recurrir al crédito en gran escala para desarrollar sus riquezas” (Ibid.)

Una de las principales críticas de la comunidad al uso extensivo del crédito externo tuvo que ver con el uso de los recursos provenientes de los créditos. Francisco de Paula Pérez, destacado economista de la época, y quién posteriormente se desempeñó como ministro de hacienda, criticaba la dispersión de inversiones, y Laureano Gómez, entonces senador y líder del partido conservador, se pronunciaba a favor del crédito externo sólo si este era utilizado para inversiones productivas pero no para gastos generales como se había utilizado (Ibid.).

El otro gran problema derivado del crédito externo tuvo que ver con la inflación: “la expansión de la moneda y el crédito bancario han servido al desarrollo. Han dado también origen a la especulación en valores de toda clase. Lo más grave de ello han sido las alzas en los precios que hemos presenciado” (Jaramillo, 1928). Las estadísticas muestran que la inflación anual promedio entre 1923 y 1928 fue cercana al 10% (anexo 3).

El Banco de la República a través del gerente Félix Salazar explicaba el fenómeno inflacionario de 1926 como atribuible al verano, mientras su sucesor Julio Caro en 1928 decía que “el Banco ha cumplido con éxito la función estabilizadora de cambio”, y se defendía ante los críticos que esta se había adelantado a costa de los aumentos de precios diciendo que el problema monetario se originaba en los empréstitos externos y agregaba que no había habido crédito del Banco de la República al Tesoro. Jaramillo se unía a los críticos de la política monetaria en 1928 argumentando que el Banco de la República había apoyado con liquidez a los bancos a través del redescuento, lo que se había traducido en la expansión monetaria, y añadía que “el Banco no ha querido elevar las tasas de interés para frenar el crédito” (Patiño, ibid.).

Ya para julio de 1928 se comienza a evidenciar una restricción al crédito externo motivado por el alza en las tasas de interés de la Reserva Federal a Estados Unidos y dificultades para colocar bonos oficiales de deuda pública en el mercado internacional, como era el objetivo del Banco Agrícola Hipotecario. Los Estados Unidos expresaron en el momento a través de Circular 305 del Departamento de Comercio los temores sobre la capacidad de los departamentos y municipios colombianos para atender los créditos externos contratados y resaltaron la importancia de la Ley 6 de 1928, por medio de la cual el gobierno pretendía controlar la contratación de créditos por parte de las entidades territoriales. El ministro Jaramillo contravirtió esta situación diciendo que el servicio de la deuda externa de Colombia sólo representaba el 7.7% de las rentas ordinarias de 1928, mientras el de otras naciones Latinoamericanas como Argentina, Brasil, y Chile representaba más del 20% (Patiño, 1981, p. 133). Mientras todo esto ocurría en el país, el mercado internacional de capitales comenzaba a derrumbarse. En el otoño de 1929 se presentó el gran “crash” en la Bolsa de Nueva York.

Gráfico V-1
Carga tributaria del GNC 1/1920-1930 % del PIB*

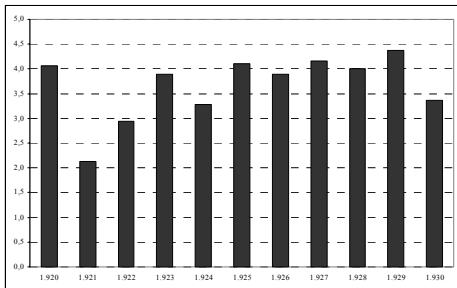


Gráfico V-2
Gasto total del GNC 1/ 1920-1930 % del PIB*

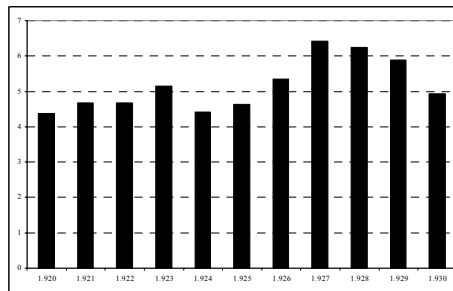


Gráfico V-3
Balance total del GNC 1/ 1920-1930 % del PIB*

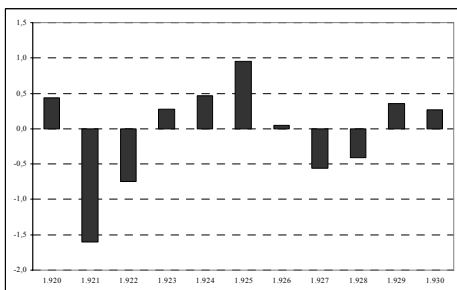
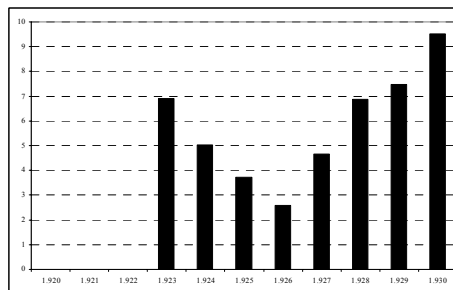


Gráfico V-4
Deuda total del GNC 1/ 1920-1930 % del PIB*



Fuentes: Anexos 1 y 3. Cálculos de los autores.

VI. LA ECONOMIA COLOMBIANA Y LA CRISIS DE LOS AÑOS TREINTA (1930-1940)

El año de 1929 marcó el inicio de la gran depresión mundial. En el panorama económico de Colombia el año registró desde sus inicios gran incertidumbre no sólo por el acontecer internacional sino también por los cambios al interior del país. Internamente, el primer cambio se dio con la renuncia del ministro Jaramillo y el nombramiento de Francisco de Paula Perez para sucederlo en el cargo. Este fue también un año preelectoral en el cuál la discusión económica y política se hizo muy intensa. El primer síntoma del impacto adverso de la situación económica mundial sobre el país fueron los descensos en el valor de los títulos colombianos en Wall Street y las dificultades encontradas por el gobierno en la contratación de nuevos empréstitos externos. De manera paradójica fue en ese año cuándo se fundó la Bolsa de Bogotá. A finales de octubre se protocolizó la crisis mundial con la estrepitosa caída de la Bolsa de valores de Nueva York. En Colombia el año terminó con dificultades económicas internas, mientras el gobierno saliente no consiguió la aprobación del presupuesto de 1930 por parte del Congreso y los indicadores económicos comenzaron a evidenciar desaliento, con bajas en los precios internacionales del café, reducción de las reservas internacionales, bajas en los recaudos de impuestos y caída en el volumen de los negocios y en los precios internos (Patiño, op. cit.); lo cual se corrobora con nuestras cifras (anexo 3).

En febrero de 1930 se eligió a Enrique Olaya Herrera como presidente de la república. La discusión económica en el país en el período de transición del gobierno fue extremadamente difícil y el debate giró en torno a las políticas que se deberían seguir en situación de depresión. En agosto se posesionó el nuevo presidente y anunció como sus prioridades en materia económica la recuperación del crédito externo, el restablecimiento del equilibrio presupuestal, el estímulo a la actividad petrolera y al café y el desarrollo de un programa de obras públicas y la convocatoria de la segunda Misión Kemmerer (1930). Esta propuso una serie de reformas, incluyendo nuevos cambios al régimen del Banco de la República, que en el período de depresión siguió una política monetaria mas amplia con bajas continuadas en las tasa de redescuento y grandes préstamos al gobierno (Banco de la República, 1994).

Las iniciativas de la Misión se presentaron al Congreso en 1931. Hacia fines de este año el gobierno estableció un nuevo plan económico que incluía la ampliación del apoyo del emisor al gobierno, el fortalecimiento de algunos impuestos indirectos como cigarrillos, timbre, y gaseosas y, sobretodo, una modificación sustancial en la estrategia de manejo de la deuda externa. La estrategia postergaba las amortizaciones de la deuda externa de departamentos y municipios emitiéndose un “*scrip*”, o pagaré de deuda externa, con intereses del 6% y atendiéndose exclusivamente el pago de intereses.

A lo largo de 1933 se siguieron adoptando medidas de apoyo oficial a la actividad económica como el establecimiento de una prima a favor de los exportadores financiada mediante la emisión de bonos del gobierno. A raíz del conflicto con el Perú, el gobierno solicitó facultades extraordinarias en materia administrativa y fiscal, lo que le permitió adoptar nuevos tributos para respaldar el empréstito otorgado por el Banco de la República y los bancos privados. También se aprobó un gravamen denominado “cuota militar” basado en el patrimonio de los colombianos. En dicho año tomó posesión de la presidencia de Estados Unidos F. D. Roosevelt, quién estableció su política del “New Deal”, dirigida a la recuperación de la actividad económica a través de una mas activa intervención del Estado en la economía. Del lado colombiano el Congreso tomó una posición mas agresiva en el frente de la deuda exterior y virtualmente consagró la moratoria de la deuda, que naturalmente fue criticada por el Comité de Tenedores de Bonos colombianos. La decisión sobre la moratoria tuvo dos etapas. La primera decisión ocurrió en 1933, cuándo los departamentos y municipios rehusaron seguir atendiendo sus obligaciones. Más tarde en ese año, y como resultado del impacto fiscal replanteado por la situación peruana, el gobierno extendió la moratoria al Gobierno Nacional (Patiño, op. cit.).

Alfonso López Pumarejo fue elegido presidente en febrero de 1934 y tomó posesión el 7 de agosto. En su última alocución como presidente, Olaya destacó que la crisis económica había sido conjurada y que a pesar de las restricciones su gobierno había podido adelantar un vasto programa de obras públicas. Los ingresos del gobierno aumentaron su participación en el PIB en 1.1 puntos entre 1930 y 1933, mientras los gastos lo hicieron en 1.5 puntos.

En septiembre la nueva administración detalla su nuevo programa económico y social. Del lado fiscal el ministro Soto del Corral critica el presupuesto sometido al Congreso por la administración saliente por encontrarse desequilibrado y presenta proyectos sobre incremento en los impuestos, que consagraron definitivamente en Colombia el impuesto progresivo a la renta. La reforma se complementó con otros dos impuestos directos como el de exceso de utilidades y de patrimonio. Esta tríada de impuestos no sólo fortalecieron el recaudo sino que reorientaron la estructura tributaria a favor de los impuestos directos, relegando los ingresos tributarios de aduanas a un segundo plano (gráfico VI.1 y anexo 3).

Los decretos tributarios se promulgan bajo la figura del Estado de Sitio, lo que llevó a inmensa controversia nacional que se prolongó a lo largo de 1935. La Corte declaró inexecutable los decretos legislativos sobre impuestos y estos tuvieron que ser sometidos al Congreso como legislación ordinaria. Del lado social, el Presidente López hizo énfasis en la necesidad de adelantar una reforma agraria (López, 1937).

En cuanto al manejo de la deuda pública, cabe destacar que desde el momento en que López fue electo presidente, los tenedores de bonos a través del Foreign Bondholders Protective Council contactaron en Nueva Cork al entonces presidente electo con el fin de quejarse sobre la virtual moratoria vigente en las obligaciones. A los pocos días de tomar el cargo de presidente le enviaron una comunicación recordándole de su compromiso de estudiar la capacidad de pago del país para atender sus obligaciones externas, proponiéndole que el informe se adelantara conjuntamente con ellos y expresándole el sentimiento adverso de los tenedores de bonos sobre el manejo que Colombia venía dando a su deuda exterior. La respuesta de López fue tajante en el sentido de rechazar la propuesta y las presiones y estableciendo que las autoridades emprenderían un estudio independiente sobre la situación fiscal y la capacidad de reanudar el servicio de obligaciones (gráfico VI.4).

Desde 1936 la economía entra en franca recuperación que se mantiene durante el resto del decenio, como lo expresó el presidente López en su alocución presidencial a las cámaras en 1936. Del lado fiscal los recaudos aumentaron ese año y los gastos disminuyeron ligeramente, lo que se reflejó en un superávit fiscal del gobierno de 1.1% del PIB y en una caída en el nivel de la deuda de 2.8 puntos del PIB respecto al año anterior (gráficos VI.1-4

y anexo 3). Para el total de la década, los ingresos del gobierno tuvieron un crecimiento real promedio de 1.3%, mientras que los gastos crecieron 5.4% (anexo 2).

Gráfico VI-1
Carga tributaria del GNC 1/ 1930-1940 % del PIB*

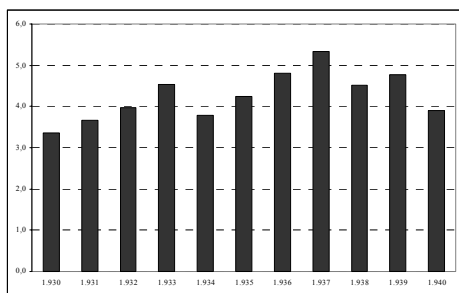


Gráfico VI-2
Gasto total del GNC 1/ 1930-1940 % del PIB*

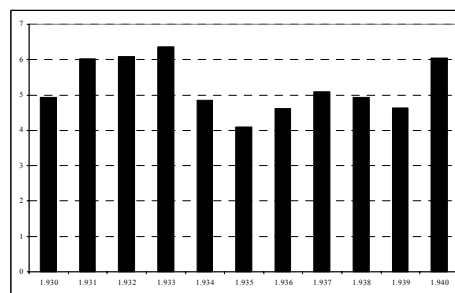


Gráfico VI-3
Balance total del GNC 1/ 1930-1940 % del PIB*

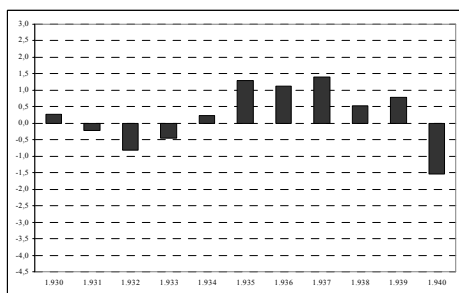
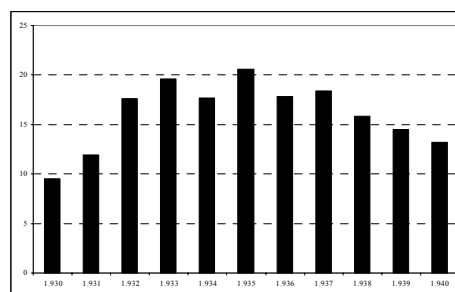


Gráfico VI-4
Deuda total del GNC 1/ 1930-1940 % del PIB*



Fuentes: Anexos 1 y 3. Cálculos de los autores.

VII. LAS FINANZAS PÚBLICAS EN LOS AÑOS CUARENTA (1940-1950)

El primer y principal impacto de la Segunda Guerra Mundial sobre la economía colombiana fue en el mercado cafetero y, como consecuencia, en el valor de las exportaciones y en las reservas internacionales. Hacia 1940 las exportaciones totales del país se caen 5.2% y los términos de intercambio 19% (anexo 3). Lleras (1939), ministro de hacienda, dispuso de inmediato medidas de apoyo a la actividad cafetera con el argumento que al hacerlo se estaba protegiendo a la economía nacional y no simplemente apoyando a un gremio privado. El gobierno precedió a apoyar, mediante créditos del Banco de la República a la Federación Nacional de Cafeteros para sus gestiones de intervención en la comercialización interna del grano, y a través del establecimiento de la denominada prima de exportación cafetera, por medio de la cuál se sustentaba el precio al productor por encima del internacional por medio de una transferencia del gobierno cuyo costo para el primer año se cifraba en \$3 millones de pesos (Ibid.).

Para asegurarse que el producto del valor en moneda extranjera de las exportaciones cafeteras efectivamente ingresara al país se estableció la obligación de un reintegro mínimo de exportación. Por lo demás, el Congreso extendió facultades extraordinarias al presidente para tomar las medidas de emergencia que fuesen necesarias para salvaguardar la industria cafetera y para negociar a nivel internacional un convenio de defensa de los precios que desembocó en el Pacto Interamericano de cuotas de 1940. Como resultado de todo ello se consiguió revertir la tendencia declinante de los precios internacionales registrada entre 1939 y 1940 y su recuperación gradual a partir de 1941.

El segundo gran efecto del conflicto internacional se dio en el frente de las importaciones, que se vieron restringidas no sólo por los controles impuestos por los Estados Unidos a sus exportaciones, sino también por la menor disponibilidad de divisas para importar resultante de las menores exportaciones y del cierre del crédito internacional al país, que venía de atrás en virtud de la moratoria declarada desde los años treinta (la importaciones caen 19% en 1940). El impacto adverso sobre las importaciones desalentaba la economía nacional y afectaba adversamente las finanzas públicas de manera directa e importante a través de la caída de la renta de aduanas que era la principal entrada del fisco nacional. De manera indirecta se concebía también que el freno a las importaciones desalentaba la producción

nacional y de esta manera los ingresos del fisco por concepto de otros impuestos. La economía disminuyó su tasa de crecimiento real en cerca de 4% entre 1939 y 1940. Los ingresos tributarios cayeron en 1 punto del PIB, los gastos aumentaron en 1.5 puntos y el balance fiscal pasó de un superávit de 0.8% del PIB en 1939 a un déficit de 1.5% del PIB en 1940 (gráfico VII.1-3 y anexo 3).

Esta situación llevó a la administración Santos a adoptar un programa de ajuste fiscal que involucraba tanto los impuestos como el presupuesto nacional. Por el lado de los impuestos se procedió a eliminar el gravamen a los giros, a prorrogar otros impuestos, tales como el de la defensa nacional y a crear nuevos como el de la retención para financiar las cuotas cafeteras y aquellos para atender la deuda del Tesoro, entre los cuáles figuraron impuestos al consumo de algunos artículos (Lleras, 1939; 1940).

Desde el punto de vista de la política fiscal, lo más interesante del programa no fue tanto la modificación en la estructura fiscal guiada a compensar el impacto del conflicto internacional sobre el sector cafetero y el debilitamiento de la renta de aduanas, sino la forma como se adelantó la reforma tributaria. Esta se hizo por la vía de facultades extraordinarias, lo que llevó de nuevo a un intenso debate en el Congreso y en el país.

Desde 1938 sucesivas leyes invistieron al presidente de facultades para actuar en diversos campos de la vida financiera y de la hacienda del país y estas representaban un voto de confianza del parlamento, teniendo en cuenta que la problemática planteada por el conflicto internacional (Lleras, 1939). Se argumenta que el artículo 16 de la ley 128 de 1941 revistió al presidente para adoptar “todas las medidas económicas y fiscales que fuesen necesarias para conjurar un eventual desequilibrio fiscal” (Ibíd.). Según Lleras, basado en la teoría constitucional de las facultades extraordinarias se defendió ante los críticos el uso de las facultades para crear nuevos tributos; además, señala que el uso del instrumento de excepción estaba en la tradición legislativa como las leyes 126 de 1914 y la 69 de 1917, las cuáles establecieron impuestos con el uso de facultades extraordinarias. También se mencionan las leyes 99 y 119 de la administración Olaya.

En cuanto al control del gasto público, en el año de 1940 se hicieron algunos recortes del presupuesto para acomodar el presupuesto a los menores ingresos por concepto de las

aduanas. Nótese que según nuestras cifras reportadas anteriormente, dichos recortes al presupuesto no se vieron reflejados en caja, ya que el gasto aumentó en 1940. Debe mencionarse además, que el gasto público en años posteriores se incrementó por otros motivos, como fueron los recursos dirigidos a fortalecer la Caja Agraria y el Banco Agrícola Hipotecario y para respaldar la creación de una serie de instituciones públicas de fomento a la actividad privada como fueron el Instituto de Fomento Industrial (IFI), el Fondo Nacional de la Ganadería y el Banco Central Hipotecario (BCH). El gobierno también extendió algunas exenciones tributarias para la creación de industrias básicas y estableció rentas de destinación específica para el Fondo de Fomento Municipal, buscando así canalizar de manera transparente a las regiones auxilios regionales. Hacia fines de la administración Santos en 1943, el gobierno mostró una gran preocupación por el control del gasto público y la necesidad de adelantar una reforma presupuestal, tema que el Congreso abordó en años posteriores (Ibid.).

Otra de las prioridades del ministro Lleras desde inicios de la administración Santos fue el reestablecimiento del crédito. El gobierno anunció su firme propósito de regularizar la situación de la deuda pública (el gráfico VII.4 indica que deuda del gobierno era de 13% del PIB en 1940), de poner fin a la moratoria que desde hacia varios años venía afectando el crédito interno y externo del país, y de introducir un manejo más adecuado de esta rama de las finanzas nacionales. Reconocía el ministro que el crédito había adquirido inmensa importancia al nivel internacional. En el empeño de restablecer el crédito, se reanudó el servicio de la deuda interna. Mediante el Decreto 139 de 1940 se procedió a convertir y unificar la deuda interna mediante la sustitución de los bonos vigentes por otros con menores tasas de interés y plazos más largos. Con similares propósitos adelantó la conversión de la deuda de Salinas y más tarde mediante decreto 1361 de 1942 consolidó la deuda de Tesorería (Lleras, 1939; 1940).

En cuanto al crédito externo, el gobierno a través de la embajada en Washington estableció contactos con el Consejo Protector de Tenedores de Bonos con el cuál inició conversaciones y consolidó un arreglo provisional. Este estaba dirigido fundamentalmente a restablecer el servicio de los empréstitos de 1927 y 1928, suspendido desde 1933. El acuerdo provisional preveía que la conversión de los bonos debería contemplar una tasa de

interés que no debería superar el 3%, así como la condonación de una porción importante de los intereses atrasados. En el acuerdo definitivo la condonación alcanzó el 50% de los intereses atrasados y se convino capitalizar y adicionar a la deuda vigente la otra mitad de los intereses atrasados. Si bien no se convino condonar el principal si se acordó limitar el servicio, de acuerdo a la capacidad de pago del país, al fijar topes para el servicio de intereses más amortizaciones. También se procedió a restablecer el servicio de otras obligaciones externas del gobierno nacional, aunque el servicio de la deuda externa departamental continuó suspendido hasta 1945. El resultado inmediato del acuerdo provisional fue el de mejorar las cotizaciones de los bonos de los empréstitos de 1927 y 1928 en el exterior y, más importante aún, desde la perspectiva del gobierno, de obtener un nuevo empréstito externo para apoyar el programa de inversión pública a través del Export-Import Bank de los Estados Unidos.

Aunque en el período de 1942 a 1946 el gasto público continuó aumentando, lo que obligó al ministro Sanz de Santamaría a proseguir una política de mayor endeudamiento público, la realidad es que, al mismo tiempo, la economía mostró una recuperación (crecimiento real promedio de 4.3%) de tal suerte que el gasto se incrementó al paso de la economía sin conllevar a incrementos del gasto del gobierno con respecto al PIB; inclusive nuestra cifras registran una disminución del indicador en ese período (gráfico VII.3 y anexo 3). No obstante, la realidad es que el crecimiento continuado del gasto llevó al Congreso la discusión de una reforma al sistema presupuestal colombiano.

La propuesta según la Misión del Banco Mundial, conocida como la Misión Currie (1950), tenía algunos elementos positivos como era la creación de la Dirección de Crédito Público en el Ministerio de Hacienda y la limitación tanto a la iniciativa del gasto del legislativo como del ejecutivo. También pedía que se eliminaran las adiciones presupuestales cuándo el Congreso estuviera en receso y que se abandonara la regla rígida para calcular el presupuesto de ingresos tributarios, el cual consistía en calcularlos con base en el promedio aritmético de los tres años anteriores.

Otra área de análisis de la Misión tuvo que ver con la estructura tributaria hacia fines de los años cuarenta. Esta se encontraba fundamentada tanto en la tributación directa, a través del impuesto a la renta, el gravamen al exceso de utilidades y el impuesto al patrimonio, como

en la tributación indirecta, que comprendía principalmente la renta de aduanas y los impuestos al consumo. La Misión conceptuó que en líneas generales el país disponía de una estructura tributaria balanceada y adecuada. Para entonces el impuesto a la renta era el principal tributo, doblando el recaudo de aduanas, y el que mayor crecimiento había registrado a lo largo de la década. La carga tributaria del gobierno central ascendió del 4% en 1940 del PIB al 5% en 1947 (gráfico VII.1). No obstante su visión positiva sobre la tributación, la Misión adelantó algunas sugerencias de reforma, entre las cuáles sobresalió la de la ampliación de la base tributaria del impuesto a la renta de las personas y la unificación de las tarifas, eliminando las sobretasas. Ante el debate que había surgido en torno a la tributación a las sociedades y que había conducido a un enfrentamiento en 1946 entre el ministro Pérez y el sector privado representado por el Presidente de Coltejer, la Misión se mostró conforme con las tasas vigentes de impuesto a la renta de las sociedades y con el gravamen al exceso de utilidades. La principal conclusión a este respecto por parte de la Misión era la de que no existían bases para afirmar que la tributación había producido una tendencia a disminuir el nivel general de inversión en Colombia. Un tema que dejó para estudio futuro la Misión era el de si se debía establecer una doble tributación a las empresas al gravar le renta tanto en cabeza de estas como de los accionistas.

La Misión también adelantó un importante ejercicio para precisar la evolución del déficit de caja del gobierno central a lo largo de la década y de compatibilizarlo o hacerlo consistente con la evolución de las finanzas públicas de la Nación según la evolución del endeudamiento. Las medidas de control de los gastos públicos y de incremento de los ingresos adoptadas redundaron en un superávit fiscal del gobierno central de 0.1% del PIB hacia 1945, posteriormente se observó un déficit de 0.5% del PIB en 1946 y hacia el final de la década se logró un superávit de 0.6% del PIB (gráfico VII.3 y anexo 3).

Otros dos temas fiscales de gran importancia analizados por la Misión fueron los relacionados con las finanzas públicas departamentales y municipales y el de la situación y manejo general de la deuda pública durante los años cuarenta. Con relación a las finanzas territoriales destaca, en primer término, que la importancia relativa de los ingresos tributarios departamentales y municipales venía en descenso desde los años veinte. La

Misión también hizo un detallado análisis de la estructura y evolución de los ingresos y gastos de los departamentos y municipios en los años cuarenta.

Sobre las finanzas departamentales, muestra que los gastos se triplicaron durante el decenio en consonancia con el incremento de los ingresos, es decir, sin convertirse en fuente adicional de déficit público. Esto no debe sorprender en la medida que el largo período de moratoria que se prolongó hasta 1945 frenó el acceso de los departamentos al crédito y que, desde entonces, una porción importante de los ingresos tuvo que orientarse al servicio de ésta. Señala, asimismo, que los ingresos dependían principalmente del monopolio de licores y de gravámenes a otros bienes de consumo y que los gastos estaban orientados con prelación a los servicios de higiene y salud pública. Con relación a los gastos su principal comentario fueron las altas disparidades encontradas entre los diversos departamentos.

Frente a las finanzas municipales destaca que estas se encontraban equilibradas, que la importancia relativa de los ingresos tributarios era muy baja dentro del total nacional, que los impuestos municipales constituían cerca del 45% del total de los recursos, los ingresos por servicios públicos contribuían en un 20%, en tanto que las transferencias de la nación y de los departamentos. En ese sentido anotaba que el gobierno nacional auxiliaba de manera diferencial a los municipios a través de participaciones de la explotación de recursos naturales como la sal, oro y petróleo, de auxilios provenientes del presupuesto nacional a través del Congreso y de los recursos del Fondo de Fomento Municipal. Todo esto hacía que el cumplimiento de las muy diversas responsabilidades de gasto asignadas a los municipios fuese altamente variable.

En fin, dicho análisis de la situación fiscal de departamentos y municipios llevó a la Misión a recomendar una mayor racionalización de las relaciones financieras entre la Nación y los departamentos y municipios al considerarse que al paso que la importancia relativa de los ingresos tributarios departamentales venía en declinación, las responsabilidades de gasto en importantes áreas como salud, asistencia social, educación y suministro de servicios públicos presentaba un rápido aumento (una mirada global a los ingresos tributarios de los territorios en comparación con los del gobierno central está en el gráfico XIII.5 en el último capítulo).

Gráfico VII-1
Carga tributaria GNC) 1/ 1940-1950 % del PIB*

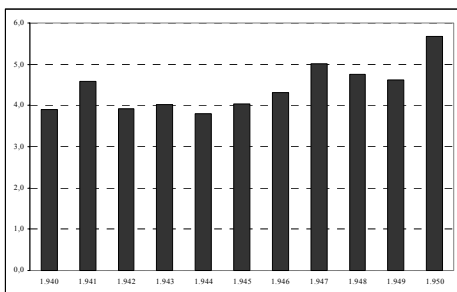


Gráfico VII-2
Gasto total del GNC 1/ 1940-1950 % del PIB*

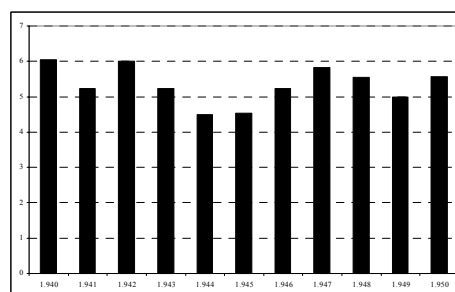


Gráfico VII-3
Balance total del GNC 1/ 1940-1950 % del PIB*

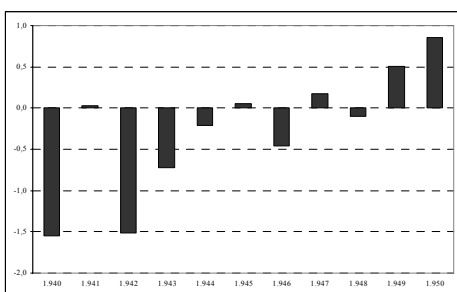
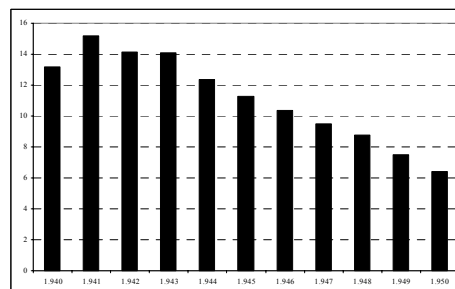


Gráfico VII-4
Deuda total del GNC 1/ 1940-1950 % del PIB*



Fuentes: Anexos 1 y 3. Cálculos de los autores.

VIII. LA POLITICA FISCAL EN LOS AÑOS CINCUENTA (1950-1960)

A) Sobre el crecimiento económico y la estrategia de desarrollo

Los años cincuenta fueron de prosperidad económica (el PIB creció a una tasa real promedio del 4.3%). Las altas tasas de crecimiento, así como su volatilidad y tendencia obedecieron al comportamiento del sector cafetero. En ese período la economía era altamente dependiente de las exportaciones del grano que entonces representaban el 70% de las totales. Los precios internacionales del café registraron un período de bonanza durante el primer quinquenio, destacándose el año de 1954 cuándo el precio promedio por libra exportada ascendió a US80 centavos, nivel nunca antes alcanzado (los términos de intercambio aumentaron 24% es este año). Durante la segunda mitad del decenio las cotizaciones comenzaron a disminuir y llegaron a un precio promedio de US 42 centavos por libra en 1959 (los términos de intercambio disminuyeron 15% es este año).

La estrategia de crecimiento económico de la Nación en el período estuvo guiada al estímulo de la industria manufacturera, a través de un inmenso esfuerzo de sustitución de importaciones. La base de ese esfuerzo de sustitución fue la reforma arancelaria y de protección introducida en 1951. Se presentó una sustitución de tarifas específicas por ad valorem y un aumento significativo de las tarifas promedio. También se establecieron controles cuantitativos mediante listas de prohibida importación y licencia previa. Para fines del decenio se juzgaba que dicho esquema de protección había sido el elemento clave del desarrollo industrial y del crecimiento económico.

B) Sobre la política fiscal

Los ingresos totales del gobierno central ascendieron de 6.4% del PIB en 1950 a 7.9% en 1960. Este incremento fue, ante todo, jalonado por un incremento de los impuestos y, particularmente de los impuestos directos. Mientras los impuestos directos en 1950 representaban un 2.9%, para 1960 ya habían alcanzado el 4.1%. En efecto una de las principales características del período fue el fortalecimiento relativo de los impuestos directos en todos los niveles de gobierno (gráfico VIII.1 y anexos 2 y 3).

Por su parte, los ingresos tributarios del gobierno central ascendieron de 5.7% del PIB al 7.1% entre 1950 y 1960. Los recaudos de aduanas se incrementaron significativamente en 1951 como resultado del alza en las tarifas (aumentaron de 1.2% del PIB a 2.4%), lo que condujo a duplicar las entradas y mostraron debilitamiento a partir de 1956, como resultado de la restricción a las importaciones. La continuada alta dependencia en los ingresos de aduanas aparecía como fuente de volatilidad.

El gasto público también registró aumentos a lo largo de la década. Entre 1950 y 1955 el gasto del gobierno creció su participación en 4.4 puntos del PIB, ya que en virtud de la caída de los precios del café las autoridades tuvieron que ejercer un severo control del gasto desde 1956 que conllevó a una disminución de 3.3 puntos del PIB en el gobierno nacional (gráfico VIII.2). Al analizar el gasto del gobierno nacional es importante destacar que a lo largo del decenio se dio un sostenido cambio de composición a favor de la inversión pública frente a los gastos corrientes (Plan Decenal de Desarrollo, 1961).

El balance fiscal del gobierno registró un superávit durante toda la década, excepto en 1956 debido a las menores exportaciones de café y la consecuente restricción a las importaciones. Sin embargo, como veremos, se presentó un deterioro severo a comienzos de los años sesenta. El Plan Decenal de Desarrollo de 1961 señala que la política fiscal fue expansiva y pro cíclica durante el primer quinquenio de los cincuenta, de ajuste en los años 1957 y 1958 y contra cíclica a fines del decenio (gráfico VIII.2-3). Esto indica que el gasto público se mostró flexible y pudo darse un ajuste en el período de contracción de la economía.

Los análisis de las finanzas departamentales y municipales señalan que tanto los ingresos tributarios municipales como los departamentales se mantuvieron relativamente estables durante el decenio. Se estima que los impuestos municipales ascendían a cerca de un uno por ciento del PIB, mientras que sus ingresos no tributarios, originados principalmente en los ingresos de empresas públicas, tendieron a crecer y alcanzando un 2% del PIB. Los ingresos tributarios departamentales también se mantuvieron estables con cerca del 1.5%; pero otros ingresos, por su estructura, tendieron a debilitarse (gráfico XIII.5).

Como resultado equilibrio que presentaron las finanzas públicas a lo largo de los cincuenta se encuentra que el saldo de la deuda pública mantuvo relativamente estable su participación en el PIB en alrededor del 6%. En términos de su composición, la deuda se distribuyó en promedio 60% interna y 40% externa, la interna originada principalmente en obligaciones con el Banco de la República.

La información tomada del Informe de la Misión Taylor (1965) permite analizar la evolución del endeudamiento público al nivel departamental y municipal. La Misión reporta que la participación de la deuda municipal y departamental dentro de la deuda pública total se mantuvo en cerca del 30%.

C) Sobre la política tributaria

Con relación a los aspectos de política tributaria durante el decenio, sin duda el cambio más importante que se dio fue la modificación de la base y elevación de las tarifas de aduanas en 1951 y 1959. Aunque estos cambios tenían como fin el estímulo a la sustitución de importaciones, tuvieron también un impacto profundo en la estructura tributaria de la Nación y en la base de tributación. A la luz de los resultados de la economía durante el decenio y del éxito aparente de la política de sustitución de importaciones, el gobierno en 1959 decidió acentuar la elevación de las tarifas de aduanas. También, se estableció un impuesto del 15% ad valorem a las exportaciones mayores como café y banano y otro a los giros de divisas por importaciones. La reforma tributaria de 1953 estableció la doble tributación a las empresas, al gravar tanto las utilidades de las empresas como los dividendos en cabeza de los accionistas que los perciben. Un aspecto de debate sobre la legislación de impuestos adoptados en 1953 es que la reforma tributaria de ese año estableció tributos de carácter permanente mediante atribuciones legales en estado jurídico de excepción.

También se adelantó un gran esfuerzo en la administración tributaria, ya que elevó de manera significativa el número de declarantes del impuesto a la renta tanto de personas como de sociedades. El número de personas naturales contribuyentes del impuesto a la renta pasó de 79 mil en 1950 a más de 400 mil en 1960, año para el cuál los declarantes de renta alcanzaron más un millón. Otro indicador del buen esfuerzo administrativo es el

hecho que, al comparar las cifras de los recaudos de impuestos del gobierno nacional frente a los reconocimientos se encuentra que alcanzaron un 98%.

Del lado del gasto público se identificó un cambio fundamental de política durante el decenio. Este correspondió a la adopción de un nuevo Estatuto Orgánico del Presupuesto, adoptado en 1950 mediante el Decreto 164/50, por el cuál se organizaba el manejo del presupuesto y que surgió como recomendación de la misión fiscal nombrada para tal efecto por el gobierno (Cruz, 1963). El nuevo estatuto, entre otras disposiciones, estableció que no habría rentas de destinación especial, aspecto que no fue obedecido en los presupuestos públicos de años posteriores y que hoy en día es una de las mayores inflexibilidades del manejo presupuestal. También modificó la legislación entonces vigente al establecer que el cálculo de los ingresos en el proyecto anual de presupuesto debería basarse en los recaudos del año inmediatamente anterior, pudiéndose incrementar hasta en un 10% y reducirse hasta en un 30%, abandonando así la regla rígida. El Decreto cubrió también el tema de las reservas presupuestales, que se permitieron cancelar en los tres primeros meses del siguiente año fiscal, y la reglamentación del régimen de traslados.

Otro desarrollo importante de la época ocurrió en 1957, a raíz de la reforma constitucional adoptada mediante plebiscito, al establecerse que a partir de 1958 “el Gobierno invertirá no menos del 10% de su presupuesto general en gastos de educación pública”, en lo que constituyó el principio de un esquema formal de transferencias del gobierno nacional. También cabe anotar que en razón del Estado de Sitio en que se encontraba el país desde 1949 hasta 1956, el Congreso no expidió el presupuesto en estos años y la responsabilidad fue asumida exclusivamente por el ejecutivo. Asimismo, desde 1959 se comenzó a incorporar en el presupuesto de la Nación el correspondiente a los institutos descentralizados del orden nacional.

El Plan Decenal de Desarrollo (1961) destaca dos aspectos de la política presupuestal de la época: el primero es que el gasto público era flexible y que este se pudo controlar en la segunda parte del decenio cuándo se presentó la contracción de la economía (gráfico VIII.2). El segundo es que la obligación de tener un presupuesto equilibrado en conjunto con la regla entonces vigente de no poder incrementar los cálculos de los ingresos en el

presupuesto más de un 10% anual evitaba la inflación de los ingresos característica del pasado. Se preceptuaba que dicho equilibrio debería ser real.

En resumen, el decenio de los cincuenta, si bien resultó exitoso desde el punto de vista del crecimiento económico y del comportamiento fiscal, terminó con problemas crecientes originados en la caída estrepitosa de los precios internacionales del café que advertían problemas en la balanza de pagos, en la situación fiscal y en el crecimiento económico del país, como quedaron expresados en la caída de los términos de intercambio (anexos 2 y 3). Ello motivo a la administración saliente del presidente Lleras Camargo (1958-1962) a proponer el Plan Decenal de Desarrollo, a tomar medidas de urgencia en el frente fiscal en 1959, en aduanas, y en 1960 en el impuesto a la renta, y a solicitar al BID-OEA una misión fiscal para revisar la situación colombiana a la luz de la nueva situación de la economía.

Gráfico VIII-1
Carga tributaria GNC 1/ 1950-1960 % del PIB*

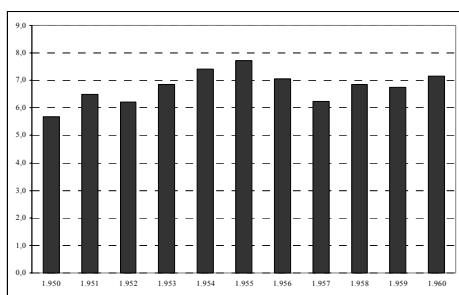


Gráfico VIII-2
Gasto total del GNC 1/ 1950-1960 %del PIB*

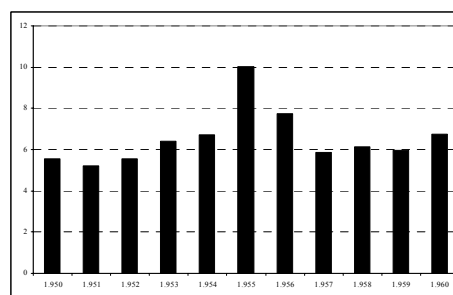


Gráfico VIII-3
Balance total del GNC 1/ 1950-1960 %del PIB*

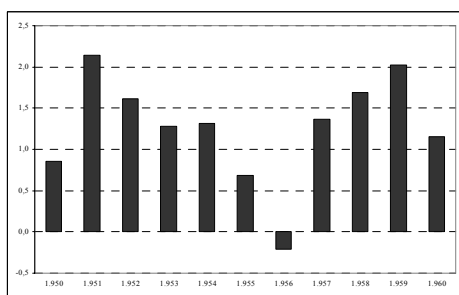
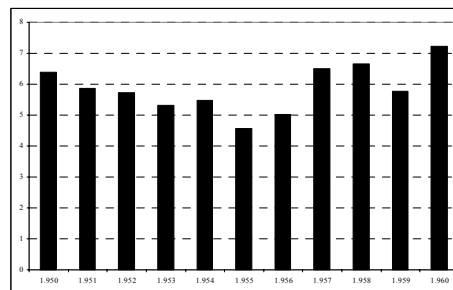


Gráfico VIII-4
Deuda total del GNC 1/ 1950-1960 % del PIB



Fuentes: Anexos 1 y 3. Cálculos de los autores.

IX. LA POLITICA FISCAL EN LOS AÑOS SESENTA (1960-1970)

A) El comportamiento fiscal a inicios de los sesenta

Durante los primeros cinco años de la década, las finanzas públicas tuvieron como determinante de fondo una economía con severas restricciones de balanza de pagos, como resultado de la alta dependencia en las exportaciones de café. Los precios continuaron su ritmo descendente registrado desde 1956 y que se prolongaron hasta 1967, no obstante la adopción de un convenio internacional de cuotas en 1962 (la variación promedio de los términos de intercambio fue de -4% entre 1960 y 1966). El debilitamiento del sector externo llevó a las autoridades a establecer un severo control a las importaciones en 1962 y a adelantar significativas devaluaciones de la tasa de cambio en 1962, 1963, 1965 y 1966, que muy rápidamente perdieron su impacto cambiario al reflejarse en incrementos en los precios internos. La devaluación ascendió de 4% en 1960 a 33% en 1966, mientras la inflación aumentó de 7% a 33% en los mismos años (anexo 3). Luego de la devaluación de 1965 (17%) se adelantó un esfuerzo frustrado de liberalización de importaciones con un rápido retorno al esquema de controles. Estas condiciones adversas se vieron reflejadas también en una desaceleración en la tasa de crecimiento de la economía motivada en una reducción en el coeficiente de inversión en la economía. Tanto la crisis de balanza de pagos, como la situación general de la economía y las finanzas públicas, registraron una significativa corrección y mejoría entre 1967 y 1970, como resultado del conjunto de políticas adoptadas bajo la administración Lleras Restrepo (Díaz-Alejandro, 1976). Hay que notar que de acuerdo a nuestras cifras esto es cierto para el comercio exterior y el producto, pero no para el balance fiscal (gráficos IX.1-4 y anexo 3).

El análisis de los resultados macroeconómicos durante el primer quinquenio de los sesenta muestra una plena consistencia con lo descrito arriba con relación al comportamiento general de la economía (anexo 3). Respecto a las cifras fiscales, como dijimos anteriormente, se presentan algunas diferencias. La carga tributaria del gobierno se mantuvo en descenso durante la primera mitad de la década. La explicación más ampliamente compartida es que la Ley 81/60 redujo los recaudos, ya que redujo apreciablemente las tarifas para los ingresos del trabajo (Cruz, 1963). La Ley erosionó los recaudos porque redujo las tarifas a ingresos inferiores, permitió dividir los ingresos con

cónyuges, aumentó la deducción de costos a pagos de ejecutivos, creó mayores incentivos tributarios a industrias básicas, exportaciones menores e insumos paz del río y creó compensaciones por pérdidas de agricultores y reserva de fomento (Espinosa, 1970).

Sanz de Santamaría (1964) también destacó el debilitamiento de las ingresos y atribuyó el déficit de 1962 a los resultados negativos de la Ley 81/60, la reducción de los ingresos provenientes del impuesto de aduanas por restricción de las importaciones, como también a factores de aumento en los gastos como la nacionalización de los sueldos del magisterio, y la necesidad de recursos para atender el orden público (gráfico IX.1). De acuerdo con nuestras cifras, los gastos aumentaron 1.1 puntos del PIB entre 1960 y 1962 (gráfico IX.2). Luego de una recuperación transitoria en 1964 como resultado de mayores recaudos sobre el nuevo impuesto de ventas adoptado y de un nuevo año de déficit en 1965 debido a la disminución del crecimiento de la economía en ese año, las finanzas públicas registraron en 1966 un superávit (gráfico IX.3).

El financiamiento de los crecientes déficit fiscales condujo a una elevación significativa del endeudamiento del gobierno. Las cifras indican que mientras el endeudamiento público en los cincuentas se mantuvo alrededor de 6% del PIB, entre 1960 y 1965 fluctuó entre un 7% y 15%. El aumento en el endeudamiento público se dio tanto en la deuda externa, pero principalmente en la interna (gráfico IX.4 y anexo 3).

B) Ajuste fiscal durante la administración Valencia (1962-1966)

La difícil situación de las finanzas del gobierno durante los dos primeros años de la década llevó a las autoridades a adoptar medidas de urgencia dirigidas especialmente a elevar los ingresos para compensar los efectos adversos de la Ley 81/60. Lo primero que se hizo en 1962 fue establecer un diferencial cambiario sobre las exportaciones de café y petróleo. La Ley 21/63 aprobó un impuesto general a las ventas que exceptuó únicamente alimentos, medicinas, y textos escolares, y fijó una sobretasa temporal descendente en el impuesto sobre la renta entre 20,1% y 5% para el período de 1963 a 1965.

Otra reforma importante en términos fiscales fue la adopción de un nuevo Estatuto Orgánico del presupuesto. Al respecto, cabe recordar que el presidente Alberto Lleras

mediante el ejercicio de las facultades extraordinarias de la ley 19 de 1958 había dictado el Decreto Legislativo 1016 de 1960, mediante el cuál se fijaron los procedimientos para la programación del presupuesto. Este fue modificado con el Decreto 1675/64 con el argumento principal que era importante introducir una mayor flexibilidad al gasto público con la introducción de la presupuestación por programas (Santos, 1963).

C) Recomendaciones de la Misión Taylor

La Misión Taylor (1965) confirmó que el recaudo de los impuestos directos se habían debilitado como resultado de la Ley 81/60 y que este hecho se buscó corregir con la sobretasa de renta establecida en la Ley 21/63. De otro lado, destacó que Colombia disponía de una estructura de impuestos directos, conformada por el trípode de impuesto a la renta, al exceso de utilidades y al patrimonio, que era importante mantener y reforzar. Recomendó unificar las tarifas de renta a las sociedades sin diferenciar por tipo de sociedad, dejando solo dos tarifas. Criticó el régimen de exenciones a renta entonces vigente y sugirió el establecimiento de retención en la fuente. La Misión discutió en detalle la situación de la agricultura y propuso el establecimiento de un impuesto presuntivo a las ingresos del agro aplicando una tarifa del 10% sobre el valor de los predios.

Respecto a la tributación indirecta exaltó los esfuerzos del gobierno en el establecimiento del impuesto a las ventas con tasas, según el producto, de 3%, 5%, 8% y 10%, aspecto en el cuál la Misión venía haciendo énfasis. Sin embargo, criticó también la destinación especial de algunos tributos. A la vez anotó que la volatilidad observada en los recaudos de aduanas obedecía a la política de importaciones y que la estructura arancelaria debía ser moderada y estructurada con base en impuestos ad valorem; además, que la protección industrial no debía fundamentarse en la protección arancelaria. Sugirió eliminar controles cuantitativos a las importaciones indicando una preocupación por el creciente contrabando.

La Misión también analizó en detalle las finanzas de las entidades descentralizadas, incluyendo el monto de las transferencias que les hacía el gobierno y recomendó que sus presupuestos anuales se aprobaran por el ejecutivo e incorporarse al Presupuesto General de la Nación. Finalmente, se sugirió trasladar a los departamentos la participación del gobierno en los impuestos a licores y tabaco y fortalecer el impuesto a la gasolina. Frente a la

tributación municipal hizo énfasis en la conveniencia de suprimir los gravámenes de pesos y medidas, así como el de degüello.

D) La política fiscal en la administración Lleras Restrepo (1966-1970)

No obstante la recuperación registrada en los recaudos de impuestos, la situación fiscal continuó siendo muy frágil hasta 1965 (gráfico IX.3 y anexo 3). La estrategia fiscal que se adoptó, inspirada en alguna medida por la Misión Taylor, se fundamentó en dos áreas principales: la lucha contra la evasión y la adopción del régimen de retención en la fuente, antes que en nuevos impuestos o en el control del gasto público.

Las normas contra la evasión se crearon mediante el Decreto 1366/67, expedido en el último día de vigencia de las facultades de emergencia fundamentada en la Ley 28/67. Las normas incluyeron aspectos como la repatriación de capitales, el control a las utilidades en enajenación de activos, la no deducibilidad de ingresos vitalicios, la deducción de intereses solo cuándo había causalidad, un límite a deducciones en prestación servicios profesionales y la deducción de costos de servicios contra el número de identificación tributaria.

La reacción a la expedición del decreto fue negativa, al punto que el gobierno tuvo que convenir con el Congreso un conjunto de enmiendas, que lo terminaron por debilitar. Las modificaciones al Decreto se consolidaron en la Ley 63/67, que hizo deducibles los aportes a pensiones y todos los gastos reparaciones locativas, la limitación a la causalidad de intereses se amplió al conjunto de actividades utilizadas para generar el ingreso, se eliminó el límite a pago intereses de vivienda, se modificaron las normas exigidas a profesionales, a la iglesia y la contabilidad para agricultores, se introdujo, a iniciativa del Congreso, dos amnistías: una en la mora en pago de impuestos y otra sobre pasivos no incluidos en declaraciones, y finalmente, se establecieron nuevas rentas exentas sobre ingresos percibidos en el extranjero y para la reforestación

El segundo gran pilar de la estrategia fiscal fue el establecimiento del sistema de retención en la fuente sobre los ingresos, recomendación que había sido formulada por la Misión Taylor. Para respaldar jurídicamente el Decreto sobre retención en la fuente se utilizó inicialmente legislación anterior que daba la potestad al gobierno de establecer retenciones

y anticipos y que no se había instrumentado como eran el artículo 134 de la Ley 81/60 y el 99 del Decreto Ley 1651/61 (Espinosa, 1970). El Consejo de Estado falló dos veces en contra del respaldo jurídico dado a los Decretos sobre retención, lo que nuevamente exigió al ejecutivo a someterlo al Congreso. Finalmente, la retención en la fuente fue aprobada mediante el artículo 2 de la Ley 38/69. Este sistema fue uno de los factores que contribuyó a la significativa elevación de los ingresos tributarios del gobierno en ese período (anexo 3).

Cabe destacar que durante la administración Lleras fueron muy pocos los nuevos tributos introducidos y que todos ellos tuvieron una destinación específica. Estos se limitaron a un impuesto ad valorem a la gasolina y el ACPM con destino específico al Fondo Vial Nacional; una sobretasa a las importaciones del 1.5% con destino al Fondo al Fondo de Promoción de Exportaciones, PROEXPO; y la sustitución del esquema de diferencial cambiario sobre las exportaciones de café por un impuesto ad valorem equivalente del 26%. Se convino que solo cuatro puntos estarían destinados al gobierno y el resto al Fondo Nacional del Café para protección de la industria cafetera. El buen comportamiento de los ingresos tributarios del gobierno registrado en ese período no solo le evitó tener que emprender reformas tributarias de significación sino que permitió establecer las rentas de destinación especial. Mediante la Ley 27/69 se procedió a elevar las exenciones sobre los ingresos de personas naturales y prolongar por tres años el criticado apoyo a las industrias básicas, aunque se dispuso que este se iría marchitando en los tres años. También se prorrogaron las exenciones a las empresas que utilizaran materiales de Paz del Río como a la empresa aérea Avianca, a la que se le extendió la exención por diez años.

El comportamiento de los recaudos del impuesto a la renta mostraron una significativa recuperación en el período 1967-1970, destacándose la retención en la fuente como el factor fundamental de esa recuperación en los dos años finales del decenio (Espinosa, *ibid.*). Este tuvo un importante incremento en 1964, a raíz de la sobretasa y un incremento constante en los años entre 1967 y 1970.

Con relación a los impuestos indirectos (ventas y aduanas), la administración Lleras procedió a modificar el impuesto a las ventas mediante el Decreto 1595/66. El aspecto más importante introducido fue la obligatoriedad por parte de los contribuyentes de dar

información sobre el monto de IVA pagado en sus compras (esto facilitaría años más tarde el establecimiento del impuesto al valor agregado). Una medida de notable repercusión en ese momento y en la actualidad fue la decisión del gobierno de transferir a los departamentos, Distrito Especial y municipios una porción creciente de su producido, alcanzando un 10% en 1969, 20% en 1970 y 30% de 1971 en adelante. Esta transferencia, conocida en la literatura fiscal colombiana como la Cesión de Ventas, se aprobó mediante la Ley 33/68.

En términos de las aduanas, el gobierno emitió el Decreto 2886/68 sobre su reorganización administrativa y dispuso algunas exenciones al tributo, notablemente a las compras del sector público y se estableció la sobretasa referida anteriormente. Con relación a los recaudos de aduanas, Espinosa (Op. cit.) advierte una gran volatilidad vinculada con los diversos episodios de liberalización de importaciones. En el año 1966, por ejemplo, se triplicó el recudo a raíz del esfuerzo frustrado de liberalización adelantado en el año inmediatamente anterior (gráfico IX.1 y anexo 3).

Por el lado de los gastos del gobierno, hubo dos cambios institucionales excepcionalmente importantes. El primer lugar, a través de los cambios introducidos al proceso presupuestal en la reforma constitucional de 1968, se le eliminó totalmente la iniciativa presupuestal de gasto al Congreso. En segundo lugar, la reforma constitucional estableció los principios para la transferencia de recursos del gobierno a los gobiernos regionales para el financiamiento de la educación y la salud, en lo que se vino a llamar el situado fiscal. El artículo 53 del Acto Legislativo, que se convirtió en el 182 de la Constitución Nacional, estableció que la ley determinaría los servicios a cargo de las entidades territoriales y señalaría el porcentaje de los ingresos que deba ser distribuido entre los departamentos, intendencias, comisarías y el Distrito Especial de Bogotá para la atención de sus servicios y el de sus respectivos municipios. Más aún, el artículo establecía una fórmula de transferencia mediante la cuál el 30% de la asignación se haría por partes iguales y el 70% según la población. En los últimos años, y más a partir de la Constitución de 1991 con la nueva legislación sobre transferencias territoriales y “gasto social”, el tema de las transferencias territoriales es uno de los más debatidos y se las señala como una de las principales causas del desequilibrio fiscal actual.

Otro hecho relevante por el lado del gasto fue lo que sucedió con la inversión pública. En el período de crisis entre 1962 y 1963, las autoridades se vieron forzadas a frenarla, por lo que tuvo un crecimiento negativo, inclusive en términos nominales. Por el contrario, a finales de la década con el auge en los ingresos, los gastos de inversión aumentaron su participación dentro del total del gasto público. La inversión pública en el presupuesto nacional pasó de representar el 25.5% en 1965 al 39.3% en 1969. Los gastos totales de caja de la Nación entre 1960 y 1970 aumentaron del 6.7% del PIB al 10% (gráfico IX.2 y anexo 3), representando un crecimiento real promedio durante la década de 11% (anexo 2).

En cuanto a la evolución de la deuda pública durante los sesenta corresponde hacer varios comentarios. La deuda pública del gobierno central, según se ilustra en el gráfico IX.4, se duplicó frente al PIB durante los sesenta. Cabe destacar, además, que el gobierno extendió garantías a créditos externos contratados por los gobiernos territoriales y, muy especialmente, por las empresas públicas municipales. Durante la década, sin embargo, se mejoraron los plazos y tasas de interés, ya que el endeudamiento se originó fundamentalmente en créditos de largo plazo del BIRF, BID y AID (Espinosa, op. cit.)²¹. Con relación a las relaciones con el Fondo Monetario Internacional, se hizo uso de sus recursos de apoyo a la balanza de pagos, no obstante un severo enfrentamiento del gobierno a la condicionalidad que dicho organismo quiso imponer con relación a la depreciación de la tasa de cambio. El gobierno procedió, más bien, a establecer un estricto control de cambios y a introducir un esquema de devaluación gradual o “*crawling-peg*”.

Por su parte, el endeudamiento interno entre 1966 y 1970 se adelantó mediante colocación de bonos de desarrollo económico de mercado y otros bonos forzosos.

²¹ El énfasis del AID fueron créditos atados a compras en Estados Unidos de programa y de apoyo a la balanza de pagos. Los créditos sectoriales del AID se dirigieron especialmente a la agricultura. El IBRD en un inicio le dio énfasis al transporte y la energía eléctrica, pero posteriormente a la infraestructura y el sector industrial.

Gráfico IX-1
Carga tributaria del GNC 1960-1970 % del PIB*

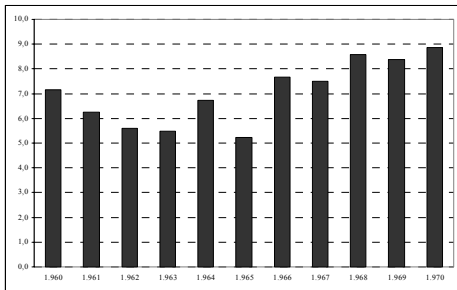


Gráfico IX-2
Gasto total del GNC 1960-1970 % del PIB*

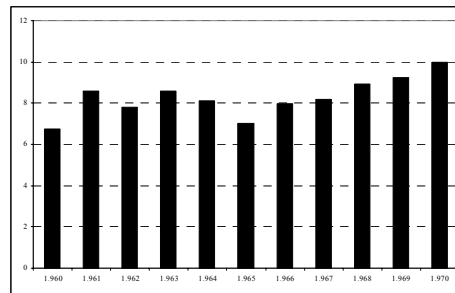


Gráfico IX-3
Balance total del GNC 1960-1970 % del PIB*

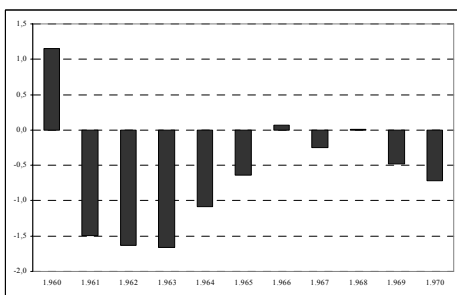
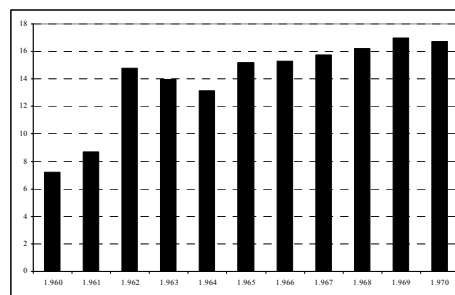


Gráfico IX-4
Deuda total del GNC 1960-1970 % del PIB



Fuentes: Anexos 1 y 3. Cálculos de los autores.

X. LAS FINANZAS PÚBLICAS EN LOS AÑOS SETENTA (1970-1980)

A) La situación inicial

No obstante la buena marcha de la situación fiscal a fines de los sesenta, la opinión colombiana venía reclamando un nuevo estudio a fondo del régimen fiscal (Espinosa, op. cit.). El gobierno decidió emprender esa tarea para realizarla escogió a la Universidad de Harvard y al Profesor Richard Musgrave para dirigir una misión encargada de estudiar y hacer propuestas de fondo para la reforma del sistema fiscal del país. La misión, que incluyó también a reconocidos economistas colombianos, se creó por medio del decreto 472 de abril 4 de 1968, en uso de facultades conferidas por Ley 65 de 1967. Según los términos de referencia convenidos, la misión debería hacer recomendaciones para adaptar el sistema tributario de la Nación, los departamentos y los municipios a las necesidades del desarrollo económico del país. El informe y sus recomendaciones se entregaron en 1969 a finales de la administración Lleras y se constituyeron en la base para el diseño de la política fiscal en los años setenta.

B) Informe Musgrave

El propósito de la reforma, según el informe, era fortalecer el potencial de ingresos, remover inequidades, eliminar incentivos inefectivos y eliminar las causas de las distorsiones en la economía. Para tal efecto, contempló la necesidad de elevar los ingresos fiscales anualmente en un monto de por lo menos 3.3 miles de millones de pesos para cubrir el déficit proyectado. Para justificarlo, adelantó algunas comparaciones internacionales de carga tributaria para ilustrar que esta era relativamente baja en Colombia. Calculó la carga tributaria en 11.5% del PIB entre 1963 y 1965 y en 12.0% entre 1966 y 1968 y señaló que con la reforma la carga tributaria ascendería por lo menos al 13.8²². Mostró que la carga tributaria en el período entre 1963 y 1965 había sido cercana al

²² Hay que notar que, de acuerdo a nuestros estimativos de la carga tributaria, calculada separadamente para los impuestos nacionales y territoriales (anexo 3 y el gráfico XIII.5), era de 8.2% en promedio entre 1963 y 1965 y de 11% entre 1966 y 1968.

20% en Brasil, Chile y Argentina. Solo en México aparecía inferior a Colombia, pero destacó que si bien era inferior al promedio de los países de América Latina, esta norma no se cumplía para todos los tributos. Un resultado positivo interesante identificado por la misión era que Colombia ocupaba el primer lugar en términos a la tributación directa y el último en la indirecta. También hizo cálculos que ilustraban que la distribución del ingreso en Colombia era muy desigual y concluyó que el sistema fiscal no contribuía a mejorar la distribución.

Sobre el impuesto a la renta se señaló que la base no era amplia y que predominaban algunas exenciones que no se justificaban. Respecto a las rentas exentas, en ese momento comprendían los aportes a la seguridad social, recomendó gravarlas cuándo se recibieran; otras como viáticos, pago de vacaciones, primas de servicio y cesantía, propuso su eliminación. El informe de la misión hizo propuestas para racionalizar otras exenciones y deducciones; por ejemplo, se dijo que los intereses pagados no debían deducirse sino cuándo hubiese causalidad.

Con relación al impuesto sobre la renta de las sociedades o empresas, el informe estableció que éste comprendía un conjunto de impuestos no coordinados que cubría la renta y exceso de utilidades y que presentaba grandes disparidades en la carga tributaria entre los diversos tipos de sociedades. Propuso remplazar la multiplicidad de tasas vigentes por un solo impuesto a las empresas basado en la renta líquida. Sugirió la adopción de una tarifa única proporcional entre el 40% y el 45% a todos los tipos de sociedades, sin distinciones por clase o tamaño. Consideraba que el tributo al exceso de utilidades de las empresas debía suprimirse y lo criticaba porque había conllevado a tasas marginales elevadas. Con relación a los incentivos propuso dar fin a la vigencia de la Ley 81/60 y consideró que no era oportuno dar incentivos fiscales para la inversión; sin embargo, sugirió mantener los incentivos tributarios para las exportaciones a través del CAT y Plan Vallejo.

Sobre el impuesto al patrimonio consideró que era importante en términos de recaudos y que mejoraba la equidad y el uso eficiente del capital. Juzgó que se le debían eliminar exenciones a dicho gravamen como las dispuestas sobre bienes improductivos y los situados fuera del país. También propuso eliminar todas las exenciones especiales para el desarrollo del país, tales como maquinaria agrícola, vivienda, la industria de la madera, etc.

La misión recomendó fortalecer significativamente los impuestos indirectos. Señaló la conveniencia de coordinar los impuestos a las ventas, los aranceles y los impuestos a los consumos suntuarios, cuyas tasas sugirió elevar. La principal recomendación adelantada fue la de elevar las tasas básicas del impuesto a las ventas del 3% al 6%. También se hizo recomendaciones específicas para modificar los impuestos a los automotores, al consumo de gasolina y el de timbre.

También abordó el tema de los impuestos departamentales y municipales, así como los aspectos más generales y más complejos de las finanzas intergubernamentales. Con relación a los impuestos municipales criticó por anacrónico el impuesto de industria y comercio y propuso sustituirlo con un impuesto a las ventas del 2% sobre las actividades gravadas. Le otorgó especial importancia a la actualización de los avalúos catastrales como medio fundamental de elevar los recaudos de los impuestos prediales.

Por otro lado, centró su atención sobre las funciones que se deberían desempeñar a cada nivel de gobierno. Consideraba que la educación primaria, como en los Estados Unidos, debería ser una responsabilidad fundamental del nivel municipal. Propuso destinar el producido de los recaudos prediales a la educación primaria y considerar este aporte como la contribución subnacional al financiamiento de la educación. Por su parte, el gobierno nacional debería dar una subvención a aquellos municipios dónde el producido del predial no fuese suficiente para garantizar niveles mínimos de educación. Estos aportes aparecían necesarios cuándo se consideraban las inmensas disparidades de ingresos y de capacidad fiscal entre las diversas regiones del país.

Con relación a la educación secundaria propuso establecer un sistema de becas. Respecto a los servicios de salud, señaló que se debían hacer aportes nacionales para asegurar un gasto per cápita uniforme en todas las regiones del país. Por lo demás visualizaba que la salud requería mayor nacionalización. Por último sugería reforzar la contribución de valorización. Este era, en síntesis, el conjunto de propuestas que encontró la administración Pastrana.

C) La política fiscal en la administración Pastrana (1970-1974)

Uno de los aspectos fiscales más importantes de la administración Pastrana fue la aprobación de la Ley 46 de 1971 que desarrolló el mandato de la Constitución de 1968 sobre las transferencias a los territorios, específicamente sobre el situado fiscal. En este punto cabe destacar que la administración Lleras había presentado un proyecto reglamentario de la Constitución donde se proponía la asignación de recursos ordinarios (ingresos corrientes menos las rentas de destinación específica) percibidos por el GNC a los territorios para situado fiscal entre los años 1971 y 1974, en porcentajes que iban del 8.6% al 11.6% y proponía que el 80% se dedicaran a la educación y el 20% a salud.

El proyecto hizo tránsito en la Cámara y pasó a segundo debate durante la administración Pastrana. El proyecto fue reformado en la discusión del Senado y se aprobó como Ley 46 de 1971. El principal cambio introducido frente la propuesta original al Congreso se refirió al porcentaje de los ingresos ordinarios del gobierno nacional que serían transferidos anualmente a las regiones para el financiamiento de la educación y la salud. Estos fueron del 13% (1973), 14% (1974) y del 15% desde 1975. Más aun, la ley aprobada advirtió que si los ingresos ordinarios se incrementaban en más del 15% frente al promedio de los tres años anteriores, el porcentaje transferido podría aumentar hasta 2%. Esto representaba un incremento muy significativo frente a las transferencias que venía haciendo el gobierno a las regiones, el cuál había alcanzado cerca del 7.2% entre 1964 y 1971 (Llorente, 1973). La distribución del situado fiscal entre educación primaria y salud se convino sería del 74% y 26%, respectivamente.

Un segundo tema con incidencia fiscal que se abordó en estos años fue la eliminación de dólar petrolero, cuya tasa era de \$9 frente a \$20 del mercado. Otros temas fiscales sobre los cuáles se adelantó legislación fueron la expedición de una nueva Ley Marco de Aduanas, que elevó las tarifas aduaneras entre 5 y 10% y redujo el período de redención de los certificados de abono tributario (CAT) entregados a los exportadores con los cuáles podían pagar impuestos, lo que aumentó su costo fiscal.

No obstante, la intención prioritaria del gobierno giró alrededor de lo que denominó instrumentos para una nueva política fiscal. Entre tales instrumentos sobresalía la tasa

educativa, el impuesto presuntivo a la agricultura y la reforma al Estatuto Orgánico del Presupuesto. Inspirada, sin duda, en las recomendaciones de la Comisión Musgrave y en los estudios sobre las tasas de retorno de la educación primaria en Colombia, la administración Pastrana presentó un Proyecto de Ley de la tasa educativa, considerado como el más importante, mediante el cuál se buscaba elevar los impuestos prediales en un punto porcentual con destinado a los municipios para el financiamiento de la educación primaria, y como una muestra del esfuerzo fiscal local. Como se analizará más adelante, esta propuesta no fue aprobada y su establecimiento fue también tema de consideración sin pleno éxito durante la administración López en 1974.

Otras dos iniciativas formuladas tanto por la Misión Taylor como por la Comisión Musgrave encontraron eco en la administración Pastrana que presentó los proyectos de ley correspondientes. Una fue la de establecer un impuesto presuntivo a la agricultura. La otra fue la reforma a la tributación a la renta de las sociedades, dónde se propuso elevar las tasas para las sociedades limitadas y disminuir la dispersión frente a las anónimas, a la vez que se eliminaría el impuesto al exceso de utilidades. No obstante, la realidad fue que poco hizo esa Administración para enfrentar los problemas de fondo que afectaban la estructura tributaria propuestos por la Comisión Musgrave (1969)

El gobierno buscó darle énfasis al régimen presupuestal mediante la reforma al Estatuto Orgánico del Presupuesto. Para llevarla a cabo se solicitaron facultades para actualizar las normas del Decreto 1675 de 1964. Entre los objetivos más importantes de la reforma estaban el control más severo del gasto de las entidades descentralizadas, el fortalecimiento de la coordinación en materia presupuestal entre el DNP encargado del presupuesto de inversión según el mandato constitucional de 1968 y el Ministerio de Hacienda con la responsabilidad general del presupuesto y del control del gasto público. Entre las modificaciones propuestas se encontraban la de establecer sesiones conjuntas de las comisiones para primer debate, ampliar las normas de emergencia para la contratación de créditos en situaciones de estado de sitio, la inclusión del presupuesto de entidades descentralizadas nacionales dentro del presupuesto del GNC, la expedición del acuerdo mensual de obligaciones por parte del Consejo de Ministros, las reglas para la expedición

del presupuesto en caso que no fuese aprobado por el Congreso y el fortalecimiento del control del gasto por parte de la Contraloría²³.

En cuanto al contenido del Estatuto, lo primero que cabe destacar es que mantuvo el sistema de competencia que caracterizaba el Decreto anterior. El gobierno defendió el sistema de competencia en cuanto representa de mejor manera la política presupuestal como son los ingresos que se esperan recaudar y no han entrado a la caja. Reconoce que el sistema de competencia tiene defectos como es el recurrir al Congreso para legislar mas impuestos, cuando los reconocimientos indican que hay ingresos por recaudar. En la evaluación y defensa del nuevo estatuto se destaca la clarificación del principio del presupuesto anual para el ejercicio fiscal con un ejercicio que no va más allá de abril del año siguiente. Indica que el Decreto 273 mantiene el principio de unidad presupuestal, pero haciendo amplias excepciones a destinaciones específicas como el situado fiscal, el Fondo Vial y el Plan Vallejo (Palacios, 1973).

Respecto a entidades territoriales, el Decreto señala normas para acercar el proceso presupuestal al de la Nación. Frente a las entidades descentralizadas destaca que los establecimientos públicos deben presentar su presupuesto en paralelo con el Presupuesto Nacional del gobierno y que el conjunto se denomina Presupuesto General de la Nación. Modifica y busca agilizar los trámites ante el Congreso al exigir la deliberación conjunta de las comisiones presupuestales de ambas cámaras.

El Estatuto pone en operación el sistema de obligaciones de gastos, con lo cuál se busca acoplar mejor los contratos sobre apropiaciones con las disponibilidades de caja. El Estatuto, no obstante, le otorga al ejecutivo facultades amplias para contratar sobre vigencias futuras con el compromiso de hacer las apropiaciones. Una de las principales modificaciones es la autorización al ejecutivo para limitar compromisos en situación de

²³ Palacios (1973) comenta que el Estatuto de 1973 es un Decreto Ley expedido en uso de las facultades que otorgó el Congreso al presidente hasta el 28 de febrero de 1973 (según la Ley 17 de 1972). Destaca que por su estructura y materia el Estatuto tiene la característica de ser Ley Orgánica que tiene un alcance distinto y superior a las leyes comunes ordinarias, pues estas deben ceñirse a las prescripciones del Estatuto. Informa que el Decreto 1675 de 1964 fue sustituido por el 294 de 1973, manteniéndose el régimen de competencia del antiguo Decreto.

crisis fiscal. El Estatuto también permite que el ejecutivo haga adiciones presupuestales sin el concurso del Congreso, cuándo este no este operando, pero condicionado a la disponibilidad de recursos adicionales que no afecten el equilibrio presupuestal. Si se procede a hacer adiciones se le da notificación al Congreso y se aprueban si en el curso de diez días las comisiones permanentes no dan opinión contraria.

Cabe terminar el análisis de la política fiscal durante los primeros años de los setenta comentando las cifras presupuestales y de caja de ingresos y gastos. El aspecto mas destacado y de mayor preocupación sucedió con los reconocimientos de ingresos frente a los recaudos de caja, ya que estos últimos casi siempre fueron inferiores (Llorente, 1973). Según se muestra, la relación de recaudos a reconocimientos fue del 65% a comienzos de los setenta, frente a niveles por encima del 80% en los sesenta. Como lo ilustra el gráfico X.1 existía, sin embargo, un deterioro de la carga tributaria en un período de gran crecimiento de la economía.

Con relación a los pagos se encuentra que estos se incrementaron en forma importante a comienzos de los setenta y que se dio algún ajuste en los dos últimos años de la administración Pastrana (gráfico X.2). La explicación oficial estaba motivada en los pagos de vigencias anteriores. Esto hizo que de una situación cercana al equilibrio en las finanzas públicas durante la segunda mitad de los sesenta se pasara a una de déficit de caja desde los inicios de la década de los setenta (grafico X.3 y Anexos).

Con relación al endeudamiento, el ministro Llorente expresó que, con inmenso esfuerzo político, se consiguieron las autorizaciones para la contratación de los empréstitos externos más cuantiosas que hubiese logrado gobierno alguno y destaca que para mediados de 1971 había utilizado gran parte de las autorizaciones concedidas. Esta política, como se analiza más adelante, fue una de las mas criticadas por la administración siguiente. Consideraba que para el cumplimiento de las metas del Plan de Desarrollo requería mil millones de dólares adicionales de autorizaciones. Anota que el Grupo de Consulta le dio apoyo a tales

iniciativas²⁴. Destaca, muy especialmente, las gestiones para colocar bonos de deuda pública colombiana en los mercados y la contratación de empréstitos en eurodólares con la banca a través del Manufacturers Hanover y el Chase. Hace un gran énfasis y describe con detalle la contratación de créditos con el AID, BIRF y las gestiones con Alemania y Japón. Las cifras ilustran que el crecimiento del endeudamiento externo en esos años superó con al interno (gráficos X.4 y X.5).

Sobre el crédito interno debe destacarse que el principal instrumento fueron los Bonos de Desarrollo Económico clase B, que se colocaban entre el público y gozaban de exención tributaria. No obstante estas ventajas, para ese momento comenzaron a evidenciarse dificultades de colocación. Los Bonos también se colocaban como inversión forzosa entre las entidades públicas descentralizadas.

D) La política fiscal de la administración López

La política económica estaba dirigida a la modificación del modelo de desarrollo basado en la sustitución de importaciones fortalecido desde los años cincuenta y se contempla la redistribución del ingreso como fundamental y para ello la baja de la inflación es prioritaria (Botero, 1981).

Encuentra que las finanzas públicas estaban desequilibradas y que el déficit previsto para 1975 podría ascender a \$3.5 miles de millones. Por ello señaló que era necesario recortar el presupuesto y revisar a fondo el sistema tributario. Insistió en establecer la tasa educativa respaldada en un nuevo impuesto. Consideraba que el sistema tributario había perdido elasticidad, que se reflejaba en una menor presión tributaria.

El anuncio oficial sobre la necesidad de una reforma tributaria y el contenido de esta lo hizo el presidente de la república en su discurso de posesión. Comentó, además, que era necesario elevar los ingresos de capital y disminuir los del trabajo. La reforma se expidió con base en facultades extraordinarias del artículo 122 de la Constitución y cubrió la

²⁴ Las autorizaciones para la contratación adicional de crédito externo se obtuvieron mediante la Ley 3 de 1972.

reorganización del impuesto a la renta, ventas, y una reforma al régimen de herencias. Hay que notar que se presentó un empate en la votación sobre la constitucionalidad del uso de los mecanismos de emergencia; sin embargo, el Congreso expidió la ley correspondientes (Ley 23 de 1974) Posteriormente, se expidió la denominada Ley 49 de 1975 sobre alivio fiscal que echó para atrás algunas de las reformas previas.

Con relación a los impuestos a la renta se procedió a disminuir tarifas de las personas naturales de ingresos medios y bajos, a la vez que se adoptó un mecanismo para corregir el impacto de la inflación. Se buscó compensar la caída de ingresos provenientes de impuestos a los asalariados con incrementos de recaudos al eliminar algunos incentivos fiscales, del impacto de sustituir exenciones con descuentos y mediante el establecimiento de un gravamen a las ganancias ocasionales, el establecimiento de una amnistía tributaria y la puesta en marcha de una renta presuntiva mínima legal del 8% del valor del patrimonio líquido.

Además, la reforma incrementó los impuestos a las herencias y donaciones y elevó los impuestos a las ventas ampliando la base tributaria. A juicio de las autoridades, era esta reforma la que contribuiría a elevar los ingresos públicos. A este respecto se disminuyó también la dispersión de tarifas, y, en general, en su operación el impuesto a las ventas dio un paso adelante en su conversión en un gravamen al valor agregado (Perry y Cárdenas, 1986).

Con relación a la tributación a la renta de las empresas se siguieron dando pasos para establecer una tarifa única del 40% a las sociedades anónimas, aunque se mantuvo otra del 20% para las limitadas. También se procedió a eliminar las exenciones sobre los ingresos de las empresas industriales y comerciales del estado.

El crecimiento de los recaudos entre 1975 y 1976 indica que ascendieron de 7.4% del PIB en 1974 al 8.2% en 1978 (gráfico X.1). Del lado del gasto, la prioridad anunciada por el gobierno fue el apoyo a los grupos de menores ingresos. No se hicieron modificaciones al Estatuto Orgánico del Presupuesto, pero si se procedió a reducir algunos subsidios y apoyos estatales, notablemente a los combustibles y a las importaciones de trigo. En resumen, el

balance fiscal entre 1974 y 1978 mejoró al pasar de un déficit de 1.2% del PIB a un superávit de 0.3% (gráficos X.2 y X.3).

La orientación de la política de crédito también registró modificaciones a mediados de la década. La intención del gobierno fue reducir el endeudamiento externo, el cual consideraba inflacionario, lo que lo llevó en 1974 a rechazar el uso de un crédito externo en eurodólares; sin embargo, se vio obligado a solicitar autorizaciones para contratar crédito externo hasta por US \$ 1000 millones, lo que logró mediante la Ley 18 de 1975 (gráfico X.4).

A la vez que fortalecía los recaudos fiscales mediante la reforma tributaria, la administración procedió también a introducir modificaciones de fondo a la política de endeudamiento interno. Lo primero fue eliminar la exención tributaria en los bonos de desarrollo económico y, más bien, solicitar autorización de emitir nuevos bonos gravables a la tasa del 24%. Por otro lado, para financiar a corto plazo a la Tesorería se emitieron los Pagarés Semestrales de Emergencia Económica (PAS). La difícil situación en 1975 hizo que el gobierno tuviese que recurrir también al crédito del Banco de la República.

Gráfico X-1
Carga tributaria del GNC 1970-1980 % del PIB*

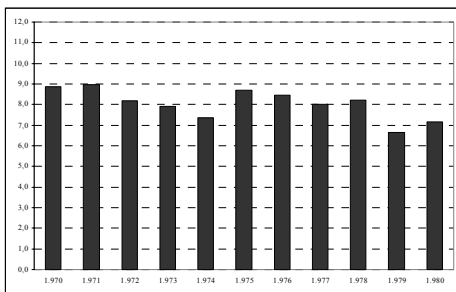


Gráfico X-2
Gasto total del GNC 1970-1980 % del PIB*

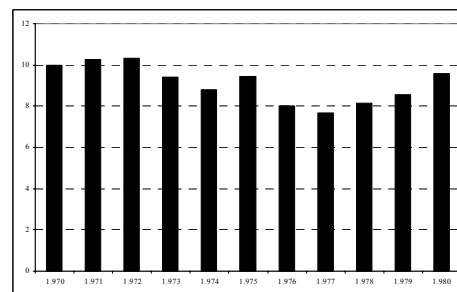


Gráfico X-3
Balance total del GNC 1970-1980 % del PIB*

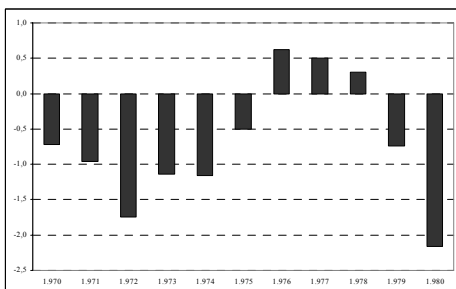


Gráfico X-4
Deuda total del GNC 1970-1980 % del PIB*

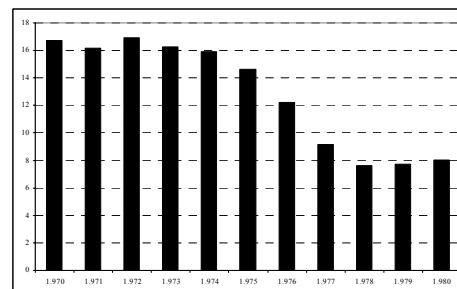
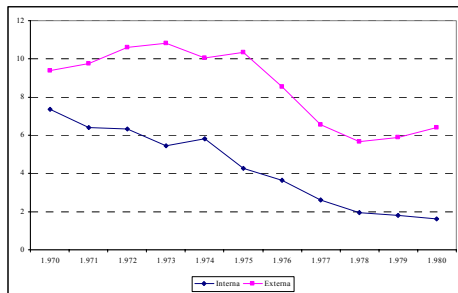


Gráfico X-5
Deuda interna versus externa del GNC 1970-1980 % del PIB



Fuentes: Anexos 1 y 2. Cálculos de los autores.

Corresponde a la metodología de operaciones efectivas de caja.

XI. LA POLITICA FISCAL EN LOS OCHENTA (1980-1990)

A) La administración Turbay

(1). La política económica entre 1978 y 1980

La situación de la economía colombiana era muy positiva y mostraba un vigoroso crecimiento a comienzos de la administración Turbay (García, 1980). La agricultura estaba respondiendo; la producción industrial crecía a un 7.5% anual; crecía la construcción; se registraba un gran aumento de las ventas que mejoraba el empleo; la situación externa se consideraba impecable; se presentaba una disminución en la tasa de inflación y una elevación en los salarios reales (Ibid.).

En términos de las políticas, Garcia (Ibid.) consideraba importante un uso continuado, pero oportuno y prudente del crédito externo, expresaba que debía evitarse la espiral de salarios y precios y que el gobierno estaba empeñado en adelantar un cuidadoso manejo del sector público, con estricta disciplina sobre los gastos de funcionamiento e incrementando los recursos para la inversión a través del Fondo Vial.

Destacaba también la intención del gobierno de presentar un proyecto tributario dirigido a aliviar las cargas sobre las ingresos del trabajo y estimular la inversión, pero taponando la evasión tributaria. Dicho proyecto posteriormente se convirtió en la Ley 20/1979, conocida como la Ley de Alivio Fiscal. Mediante ella se elevó del 60% al 100% el ajuste de las tarifas del impuesto a la renta por concepto de inflación, se dio un tratamiento tributario más favorable a las ganancias ocasionales y se crearon estímulos a la inversión por sociedades abiertas y la actividad ganadera.

(2). El Plan de Integración Nacional (PIN)

La administración Turbay unos meses más tarde expuso su *Plan de Integración Nacional 1979-1982*. En dicho documento definió que los objetivos de la estrategia de desarrollo eran: (1) la descentralización económica y la autonomía regional; (2) el desarrollo del transporte y de los medios de comunicación; (3) el desarrollo energético y minero; (4) el desarrollo de una nueva estrategia social.

Como bien se destaca en su introducción, el Plan tenía una estrecha vinculación con la programación presupuestaria. Era, en efecto, un inmenso programa de inversión pública. Para ejecutar el Plan se concluyó que lo primero que tenía que hacer el Plan durante 1979 y 1980 era elevar el nivel de inversión pública a cifras superiores a 1975 en términos reales. Para 1981 y 1982 se proponía aumentar la inversión a un 30% nominal anual. La principal preocupación era asegurar el financiamiento externo e interno requerido.

Aunque se reconocía que era necesaria una base mínima interna de recursos fiscales y se identificaban deficiencias de fondo en la capacidad de generar los recursos ordinarios necesarios, no se planteaba la necesidad de elevar la tributación. La estrategia fiscal estaba dirigida a encontrar caminos para reducir la tasa de crecimiento de los gastos de funcionamiento y las transferencias para liberar recursos ordinarios para inversión.

(3). La política económica y las finanzas públicas entre 1981 y 1982

El optimismo con que se visualizaba la situación de la economía a comienzos de la administración Turbay muy pronto se vio ensombrecida por la incidencia sobre el país de la situación económica internacional (Wiesner, 1984). Para 1981 las perspectivas de la economía colombiana y la propia situación fiscal habían registrado un cambio fundamental que se atribuía enteramente a la situación económica mundial. Como consecuencia, las circunstancias de la economía colombiana cambiaron radicalmente dando lugar a una nueva etapa de tendencias recesivas de muy difícil manejo.

Los efectos recesivos sobre la economía nacional provenían de dos fuentes; a saber, la pérdida por caída en los términos de intercambio y por la disminución de las exportaciones (Ibid.). En el ámbito fiscal se proponía adelantar una política anticíclica sin sacrificar el control de la inflación y sin abandonar las metas de fortalecimiento de la infraestructura económica y social consignadas en el Plan de Integración Nacional.

(4). La política y los resultados fiscales

La respuesta en el área de la política fiscal frente a las presiones recesivas originadas en la economía mundial era a juicio de las autoridades fiscales la ejecución de un programa de inversión pública cuidadosamente seleccionado y diseñado para hacer una contribución

decisiva al desarrollo del país en el largo plazo. La inversión tuvo un crecimiento anual promedio del 53.4% entre 1979 y 1982.

La estrategia financiera ideada por las autoridades era conseguir una modificación en la estructura del gasto, de tal suerte que la eliminación de los gastos menos prioritarios permitiría proveer los recursos requeridos para los programas del Plan. Se advertían problemas como la inflexibilidad del gasto público en razón de las rentas de destinación especial y las transferencias. Se argumentaba que si bien los gastos de personal y de funcionamiento, especialmente en las entidades descentralizadas, crecieron aceleradamente, las transferencias lo hicieron aún más. El crédito interno y externo se utilizó para complementar los recursos domésticos, ya que el país no estaba en condiciones de posponer la reactivación de la inversión pública (Ibid.).

Si se tiene en cuenta que al mismo tiempo que los ingresos con relación al PIB venían en descenso, se comprende porque el gobierno país a comienzos de los ochenta entró en una situación de déficit fiscal creciente. Los ingresos corrientes efectivos, netos de las utilidades de la cuenta especial de cambios, pasaron del 8,4% del PIB en 1978 al 7.1% en 1981 (gráfico XI.1 y Anexos).

Aunque se presentaron factores como la Ley de Alivio Fiscal, que erosionaba la base tributaria, la caída de recaudos tuvo como principal determinantes la baja en el crecimiento económico del país, que cayó de niveles superiores al 5% anual a finales de la década al 0.9% en 1982²⁵.

Como consecuencia de la política adelantada, el gasto del gobierno central ascendió del 8,1% del PIB en 1978 al 9,9% del PIB en 1981 (gráfico XI.2)

(5). Propuestas de reforma fiscal de la administración Turbay

Tal como se mencionó anteriormente, la propuesta central de reforma fiscal estuvo dirigida a reformar el régimen de transferencias y, en general, las finanzas intergubernamentales.

²⁵ En los cuadros III.10 y III.11 de Wiesner (194) se presentan los resultados fiscales que indican que desde 1980 como se gestó un déficit fiscal, especialmente significativo en términos de resultados de tesorería.

Para tal efecto se emprendió un estudio dirigido por Richard Bird de la Universidad de Toronto, que se conoció como la Misión de Finanzas Intergubernamentales o Misión Bird-Wiesner. No obstante, las reformas emprendidas en la administración Turbay fueron pocas y de poca significación.

Por el lado del gasto público, se tomaron algunas medidas de procedimiento para mejorar el control del gasto, siendo la más importante de ellas el buscar evitar que se transfiriera a las regiones los incrementos en las utilidades de la cuenta especial de cambios (Wiesner, Ibid.). Por el lado de los ingresos se adoptaron varias medidas dirigidas a mejorar la administración tributaria y a reducir la evasión, tales como el fortalecimiento de los mecanismos de cobro y de control a los retenedores, la extensión de la retención a comisiones y honorarios, la intensificación de la auditoría, etc. Las pocas iniciativas calificadas por las autoridades como de fondo, que comprendían propuestas de legislación de facultades orientada a simplificar la administración tributaria y otros como la indexación de los avalúos catastrales y la modificación del impuesto de industria y comercio, fueron presentados al Congreso sin éxito a fines de la administración²⁶.

(6). La estrategia de endeudamiento

La contratación de deuda pública y, en particular, la estrategia de endeudamiento externo jugó un papel fundamental en el financiamiento del PIN. Sobre el endeudamiento interno, además de elevarse los cupos de endeudamiento del gobierno nacional mediante la Ley 25 de 1980 y de la consiguiente colocación de papeles del gobierno en especial de los bonos de desarrollo económico, la principal disposición para estimularlo se dio mediante la Ley 7 de 1981 (Wiesner, Ibid.).

Dicha Ley reviste especial importancia en cuanto refleja la autonomía fiscal y de gasto que se le quiso dar a las regiones. La ley dio plena autonomía a los gobernadores para autorizar las operaciones de crédito público necesarias para la financiación de los planes de

²⁶ Al final del mandato el ministro de hacienda presentó un celebre discurso argumentando el carácter político de la política fiscal en Colombia, lo que en su momento se interpretó como la explicación de la estrategia adelantada y la excusa de lo que no se pudo realizar.

desarrollo y se aplicaba a las operaciones de crédito sin garantía de la Nación que quisieran adelantar los departamentos (esta disposición modificaba el régimen del Decreto 1050 de 1955).

No obstante, el corazón de la estrategia de financiamiento público estuvo centrado en el endeudamiento externo. Los principios para su contratación fueron aprobados por el CONPES en 1979 y daban énfasis a la contratación directa de endeudamiento por parte de los gobiernos territoriales y las empresas del Estado sin la garantía de la Nación

El gobierno de la época reconocía que entre 1978 y 1982 la oferta de crédito externo había sido muy amplia. En consecuencia, con amplia disponibilidad de recursos externos y una política dirigida a estimular su contratación, no es sorprendente encontrar que este se haya incrementado significativamente en ese período. Nuestras cifras indican que la deuda externa del gobierno ascendió de 5.7% del PIB en 1978 a 7.4% en 1982, mientras la total del gobierno pasó de 7.6% del PIB a 8.8%, en el mismo período (Anexos).

Dos aspectos son especialmente destacables de ese proceso. El primero es que el endeudamiento se originó tanto a nivel del gobierno nacional como de los municipios y de las entidades oficiales. El segundo tiene que ver con la composición del endeudamiento por tipo de prestamistas. Se destaca, muy especialmente el crecimiento en la participación de la banca comercial, que para junio de 1982 llegó a representar el 43% del endeudamiento externo del país, cuando a mediados de los setenta apenas participaba con el 15%.

Antes de continuar, cabe destacar que desde el momento que se formuló la estrategia del PIN y su estructura de financiamiento basada en el crédito externo, surgieron críticas relacionadas con el impacto inflacionario potencial que ello traería consigo (Junguito y Ospina, 1981).

(7). El informe de la Misión Bird-Wiesner de 1981

La Misión surgió de las preocupaciones con el crecimiento que venían registrando las transferencias públicas, como se comentó anteriormente, y tenía como objetivo la obtención de un consenso en cuánto al diagnóstico de las finanzas públicas y las alternativas más convenientes para resolver el problema de las finanzas intergubernamentales. Las

recomendaciones de la Misión son importantes, ya que estaban dirigidas a resolver un problema estructural, que, como se verá más adelante, se ha prolongado hasta los primeros años siglo XXI.

En relación con las transferencias sobresalía el crecimiento y la importancia que venían adquiriendo el situado fiscal y la cesión de ventas que se asignaban mediante fórmulas preestablecidas. Esto llevó a la Misión a analizar su incidencia sobre el esfuerzo fiscal, la dependencia de los departamentos y municipios sobre estos recursos y sus implicaciones en la inflexibilidad presupuestal. Esto llevó a hacer propuestas dirigidas a reformular el esquema de transferencias. Proponía modificar la fórmula del situado de tal forma que se incrementara la transferencia cuánto mayor fuera la necesidad de recursos del gobierno receptor y también premiar el esfuerzo fiscal local. Respecto a la cesión de ventas sugería el mismo tipo de criterios.

La Misión también abordó el análisis del proceso presupuestal y recomendó dos cambios principales. El primero, que se había propuesto en misiones anteriores, era proceder a adoptar la contabilidad de caja y no de competencia. Lo segundo era limitar el número de adiciones que se le hacían al presupuesto a lo largo del año y sobretodo cuándo el Congreso estaba en receso.

Otra área de preocupación y análisis fueron las rentas de destinación especial diferentes de las transferencias, que para entonces abarcaban cerca de la mitad de los impuestos nacionales. Consideraba que estas debían obedecer estrictamente al principio que para su establecimiento debería existir una relación de causalidad entre el origen y destino de los ingresos como, de hecho, ocurría con la tributación cafetera. Proponía suprimir la mayor parte de los ingresos atados, por ejemplo, las destinadas al deporte.

Respecto a las finanzas departamentales, además de observar la pérdida de importancia relativa de sus recaudos originada en la baja elasticidad de los tributos a los bienes de consumo gravados, como licores, cerveza y tabaco, la Misión propuso que se le traspasara a los departamentos el gravamen sobre vehículos y se les diera la responsabilidad de construir y mantener carreteras. Sobre la tributación municipal reproponía dar una mayor autonomía fiscal en la fijación de las tarifas de los impuestos prediales dependiendo de la

categoría de ciudades. También criticaba el régimen vigente de impuestos de industria y comercio y proponía unificar el impuesto sobre ventas brutas²⁷. Sobre las empresas del Estado se recomendaba ejercer un mayor control en el área financiera.

B) La administración Betancur (1982-1986)

(1) Los dos primeros años

Edgar Gutiérrez (1997), primer Ministro de Hacienda de la administración Betancur, y Jorge Ospina (1997), director de DNP, describen muy bien el entorno económico nacional e internacional en el período de la transición entre los presidentes Turbay y Betancur y las vicisitudes del manejo económico y fiscal en los dos primeros años de la nueva administración.

El ambiente adverso del entorno internacional que enfrentó la administración Betancur había llegado a su punto más crítico, ya que combinaba una recesión mundial y unas tasas de interés internacionales muy elevadas (Gutierrez, *ibid.*). De hecho el crecimiento económico de los países industrializados fue negativo en 1982. A esto había que agregar que, a raíz de la crisis mexicana de la deuda protocolizada diez días después de tomar posesión el preresidente Betancur, se cerraron los mercados del crédito externo para Colombia.

Con relación a la situación económica interna, se anota que si bien había comenzado a debilitarse desde 1980, la experiencia fiscal entre 1980 y 1982 demostraba en forma dramática el grado de erosión que venía registrando el sistema tributario colombiano. Se quejaba que la brecha fiscal había sido cubierta con endeudamiento externo que no era sostenible. Esto, a su juicio, llevó al gobierno a adelantar una reforma fiscal, que tuvo tropiezos en la Corte Suprema de Justicia al haberse adoptado por la vía de la emergencia económica, pero que finalmente se tradujo en legislación. Se destacaba el establecimiento en el país del impuesto al valor agregado, en sustitución del antiguo tributo a las ventas. Precisamente, entre los imperativos de la política económica a mediados de 1982 había

²⁷ Específicamente señalaba que el problema conceptual y administrativo de este impuesto se debía a sus múltiples bases y tarifas y a las características especiales según el municipio.

aparecido necesario cambiar las bases del sistema impositivo para hacerlo menos vulnerable a variaciones en la situación externa y el IVA aparecía como una buena respuesta (gráfico XI.1).

En el mismo sentido Ospina (1997) recalca que a partir de 1980 comenzó la caída fuerte de los precios internacionales del café y que las perspectivas nacionales de producción de hidrocarburos tampoco eran buenas y se pronosticaba que el país se convertiría en importador de hidrocarburos. El efecto contraccionista de la situación cafetera condujo a la administración Turbay a una estrategia intensiva en inversión pública, en presencia de debilitamiento de los ingresos fiscales, lo que desembocó en un incremento de la deuda externa y en déficit fiscal creciente. Este fue el panorama que encontró la administración Betancur.

A comienzos Betancur se dieron los primeros pasos de corrección del desbalance fiscal, pero sin efectos inmediatos (Ospina, *ibid.*). Se instrumentó una reforma al impuesto de renta que recobró la elasticidad del impuesto, se introdujo el sistema de valor agregado en el impuesto de ventas y se reestructuraron y modernizaron los diferentes gravámenes municipales y departamentales; pero, ello no fue suficiente para compensar la baja en los ingresos ocasionada por la desaceleración en la actividad económica motivada por los precios del café (*Ibid.*).

Sobre la reforma al impuesto a las ventas en 1983, Ospina anota que en ese momento se extendió el cubrimiento del impuesto hasta el nivel al detal permitiendo descontar todos los impuestos pagados en las compras, lo que lo convirtió en un tributo al valor agregado. Al respecto, destaca también que el nuevo régimen de IVA se adoptó mediante facultades extraordinarias que le concedió la Ley 9 de 1983. Menciona, asimismo, como en esa primera etapa de Betancur se fortalecieron los sistemas de tributación municipal y departamental, contribuyendo al proceso de descentralización fiscal y administrativa. En desarrollo de las recomendaciones de la Misión Bird-Wiesner, la administración Betancur procedió a aprobar legislación (Ley 14 de 1983) que daba una mayor autonomía fiscal a los gobiernos sub-nacionales.

(2) El programa económico entre 1984 y 1986

Según lo destaca Ospina (Ibid.), hacia finales de 1983 se agotaron virtualmente las posibilidades de mantener artificialmente los niveles de gasto y consumo de años anteriores, lo que llevó al gobierno Betancur a dar un viraje en la política económica, buscando acelerar el proceso de ajuste tanto en el sector externo como en el frente fiscal. En este último se aprobó un paquete tributario que incrementó los recaudos, junto con una política de incremento en términos reales de las tarifas de servicios públicos.

Complementariamente, se instrumentó una política de austeridad en el gasto público. En 1985 se incrementaron los sueldos del sector público en 10 puntos por debajo de la inflación. Los gastos de servicios personales del Sector Público No Financiero (SPNF) cayeron de 6.1% del PIB en 1983 a 5.2 en 1986. De igual manera, la inversión pública del SPNF cayó del 7.6% del PIB en 1984 al 5.9% en 1986. Como resultado de las medidas fiscales y de gasto, así como de las políticas de precios de los servicios públicos, de los excedentes de ECOPETROL y del Fondo Nacional del Café y del saneamiento de las finanzas de los gobiernos territoriales, se consiguió reducir el déficit consolidado del sector público, el cual descendió de -5.5% en 1984 a -1.1% en 1986 (las cifras del gobierno se muestran en el gráfico XI.3).

Al profundizar en las razones que explican la eficacia del proceso de ajuste en el período 1984 y 1986, se destacan acciones en el frente fiscal como fueron el mantenimiento de niveles relativamente altos de tributación directa y la acción en otros frentes como en el IVA, los impuestos municipales y las tarifas de servicios públicos (Ospina, *ibid.*)

Junguito (1986), quien había tomado el cargo de Ministro de Hacienda a mediados de 1984, destaca algunos factores de índole política que dificultaban por parte del Congreso la adopción de nuevas medidas fiscales, a una administración en su tercer año de gobierno y con participación parlamentaria minoritaria. Para entonces el Congreso ya había legislado en materias fiscales en magnitud casi sin precedentes, habiéndose adoptado una reforma fiscal en 1983 y extendido facultades para el establecimiento del IVA (gráfica XI. 1-4).

Para el Congreso, era difícil concebir que, a pesar todos los esfuerzos legislativos, la situación fiscal continuara siendo tan frágil (Ibid.). Se estimaba que el déficit de caja del

gobierno central alcanzaba el 6% del PIB y que la situación del resto del sector público era igualmente compleja. Esto exigió a la autoridad fiscal una etapa de explicaciones detalladas y transparentes sobre la verdadera situación económica de la Nación y las medidas que se tendrían que adoptar.

En el ámbito fiscal se aprobaron medidas de fortalecimiento de los ingresos públicos mediante la Ley 50 de 1985. Esta comprendió un conjunto de disposiciones que incluyeron la ampliación de la base del IVA, la elevación del impuesto de timbre, el establecimiento de una sobretasa del 8% a las importaciones y la suscripción de bonos forzosos subsidiados expresados como sobretasa del impuesto a la renta, habiendo sido la sobretasa la solicitada por el gobierno. Esto era lo que resultaba políticamente factible obtener del Congreso en el momento, ya que una reforma más estructural tendría que esperar a la siguiente administración y a un momento político más propicio (Ibid.).

Por el lado del gasto público se avanzó poco en la legislatura. Como se comentó anteriormente, la principal medida adoptada fue un incremento en los salarios públicos muy por debajo de la inflación, Además de ello se preparó un presupuesto muy austero. No obstante, las medidas más estructurales no tuvieron el apoyo esperado por parte del Congreso. La reforma propuesta al Estatuto Orgánico del Presupuesto había sido un poco desvirtuada en la Cámara de Representantes al proponerse la institucionalización de los auxilios parlamentarios asignándoles un porcentaje del presupuesto (Ibid.). Tampoco tuvo eco en el Congreso la propuesta del gobierno de regresar a un sistema de mayor responsabilidad regional en el manejo y financiamiento de la educación.

En el tema de las rentas de destinación especial se avanzó sólo parcialmente al conseguirse que el CONPES pudiese llevar a cabo redistribución de excedentes de empresas públicas, pero sin conseguirse una reforma de fondo. Entre los legados para el futuro, el Ministro de Hacienda anotaba la importancia de abordar la racionalización de las transferencias públicas y su control financiero, en línea con lo recomendado por la Misión Bird-Wiesner. Igualmente consideraba el estudio del financiamiento de las fuerzas armadas como otro tema de gran prioridad.

No obstante las dificultades políticas encontradas, el proceso de ajuste fiscal fue altamente positivo. El déficit del gobierno central se redujo de 3.6% del PIB en 1982 a 1.4% en 1986.

Un aspecto muy sobresaliente de la época fue, sin duda, el manejo del endeudamiento público, particularmente del financiamiento internacional. En lo interno, uno de los motivos de preocupación era la dependencia que se había creado en los préstamos del banco central al gobierno. De hecho, la situación apremiante de escasez de recursos en 1984 había acentuado esa dependencia y el Ministro se congratulaba de haber reducido esos préstamos como resultado de la estrategia de ajuste fiscal. Pero el hecho real era que existían otras dos vías a través de las cuáles se venía apoyando con recursos de emisión al gobierno. Una de estas fuentes de emisión era la garantía de liquidez de los Títulos de Ahorro Nacional emitidos por el gobierno, pero cuyo manejo fiduciario estaba a cargo del Banco de la República. La otra fuente era el traspaso al gobierno de las utilidades por compra-venta de divisas en lo que se conocía como la cuenta especial de cambios. Ambas fuentes de créditos fueron suspendidos como parte integral del programa de saneamiento de las finanzas públicas. De una parte se eliminó la garantía de liquidez sobre los TAN y de la otra se prohibió la transferencia al gobierno por concepto de la cuenta especial de cambios.

Dentro del programa económico, tal vez lo más destacado en términos de realizaciones fue la estrategia de ajuste externo y como parte de esta el restablecimiento del crédito internacional para Colombia. Junguito (Op. cit) y Garay (1991) recuentan en detalle el proceso de negociaciones emprendido en ese entonces con el FMI y los bancos multilaterales de crédito (Banco Mundial y Banco Interamericano de Desarrollo), así como con la banca comercial internacional. Como resultado del exitoso programa de ajuste económico y de una política cambiaria adecuada que recuperó el atraso cambiario, se logró el apoyo a Colombia por parte de los organismos multilaterales y el acceso por parte del país al denominado préstamo Jumbo de mil millones de dólares de la banca comercial, siendo nuestro país el único que salió de la crisis de la deuda Latino Americana sin tener que hacer una reestructuración forzosa de la deuda.

Hacia finales de la administración Betancur, se destacan tres aspectos importantes. En primer término, ante la insatisfacción de las autoridades con el curso que había tomado en la Cámara de Representantes la propuesta de reforma al Estatuto Orgánico del Presupuesto,

y en razón a que no se había podido adelantar legislación en otras áreas del gasto público como las transferencias y las rentas de destinación especial, se decidió convocar (mediante el Decreto 742 de 1985) la denominada Misión de Gasto Público, constituida enteramente por colombianos y que tuvo la responsabilidad de estudiar el tema y proponer soluciones.

El segundo aspecto de inmensa repercusión fiscal ocurrido ese año fue la aprobación por parte del Congreso de Ley 12 de 1986, mediante la cuál se incrementaba la cesión de ventas a los municipios en veinte puntos adicionales. Esto implicaba un alto riesgo fiscal adicional y exigía que se procediera a proponer la asignación de funciones adicionales que tendrían que asumir los municipios, así como la eliminación de institutos nacionales que desempeñaban dichas funciones. Las propuestas de reasignación de funciones fueron también encomendadas a la Misión. Por último cabe destacar que en 1986 se dio una mini-bonanza cafetera que mejoró la situación de las finanzas públicas por el superávit generado por el Fondo Nacional del Café.

C) La administración Barco (1986-1990)

(1) Directrices generales de la política económica

No obstante que la administración Barco estableció un nuevo régimen político de gobierno y oposición, se puede afirmar que en el área económica y particularmente en la fiscal la política fue de total continuidad con la del gobierno conservador de Betancur. Durante 1986 el manejo económico se orientó a consolidar el proceso de ajuste macroeconómico emprendido en años anteriores y al fortalecimiento de la competitividad de las exportaciones y al mejoramiento del país en la posición de las reservas internacionales (Alarcón, 1987). Asimismo, en el frente fiscal se había mantenido la disciplina adecuando el gasto a la evolución de los ingresos (Ibid.).

El Plan de Desarrollo de la nueva administración, denominado Plan de Economía Social, se basó en la concepción de que el crecimiento debía tener una función social y el desarrollo social debía ser factor esencial del desarrollo (Rosas, 1990).

(2) La política fiscal

Con relación a los lineamientos generales de la política fiscal, la corrección del desajuste fiscal era uno de los mecanismos fundamentales del reordenamiento macroeconómico y que en el campo de las finanzas públicas se venía avanzando en el proceso de ajuste con resultados satisfactorios, anotando la reducción continuada que se había logrado en el déficit del sector público consolidado (Alarcón, op. cit.).

En el área presupuestal, además de describir las características austeras de los presupuestos para el período entre 1986 y 1988, la autoridad fiscal hacía énfasis en dos temas de política de gran envergadura: la modernización del Estatuto Presupuestal y las implicaciones de la aplicación de la Ley 12 de 1986. Sobre la reforma al Estatuto Orgánico del Presupuesto comentaba que la Dirección de Presupuesto venía trabajando sobre la reforma del establecido en 1973 y que los principales cambios del proyecto consistían en desarrollar el concepto del presupuesto complementario, así como su financiación. Comentaba que el mecanismo consistía en hacer obligatoria la presentación del proyecto de Ley de financiamiento de los faltantes que se hubiesen presentado. También se proponía reemplazar el sistema de competencia vigente por uno mixto que reflejara la situación de caja del lado de los ingresos. Esta propuesta estaba inspirada, sin duda, en las recomendaciones de la Comisión de Gasto Público del gobierno Betancur y representaba también una continuidad en las políticas.

Por su parte, con relación a la Ley 12 se decía que constituía un paso fundamental hacia la descentralización política y administrativa y que en desarrollo a lo dispuesto en la Ley de facultades que la creó, la administración había procedido a expedir los Decretos 77-81 de 1987 relacionados con el desmonte de institutos descentralizados del orden nacional, que compensaran las funciones que se le habían asignado a los municipios. Los decretos también asignaron funciones eminentemente locales a los municipios y transformaron las principales entidades ejecutoras de funciones locales como el ICT, INSFOPAL, Fondo de Caminos Vecinales y el DRI (Rosas, 1990)

Desde el ámbito puramente fiscal, la administración Barco procedió a pasar la Ley 75/1986, por medio de la cuál se expidieron normas de carácter tributario. Según Alarcón (Op. cit.),

esta reforma tuvo efectos positivos en materia de recaudo, de ampliación de la base gravable en el impuesto de renta, de reducción de tarifas, de corrección de distorsiones de equidad y de simplificación del proceso tributario. Anota que se redujeron las tarifas a las personas naturales al establecer una tarifa máxima del 30%, en el caso de las personas jurídicas se unificó en un 30% la tarifa aplicable a la renta y se otorgó una exención parcial a los rendimientos financieros, así como la no deducibilidad del componente inflacionario de los intereses. Las facultades extraordinarias se otorgaron para la introducción del sistema de ajustes por inflación.

Rosas (Op. cit) comenta tres aspectos importantes de la Ley 75. El primero es que esta fue una ley expedida en una coyuntura sin angustia fiscal, por lo que el gobierno estaba en capacidad de proponer una legislación estructural de fondo. En segundo término, uno de los objetivos de la ley era imprimirle al impuesto sobre la renta una estructura de mayor equidad y, para tal efecto, se proponían eliminar ciertas exenciones y deducciones. En tercer término, el segundo objetivo de la reforma había sido fomentar el ahorro y la inversión a través de la capitalización empresarial y que, para tal efecto, la ley había dispuesto la eliminación de doble tributación. Quedaba si la incógnita de cuál sería el impacto total en los recaudos.

Gráfico XI-1
Carga tributaria del GNC 1980-1990 % del PIB**

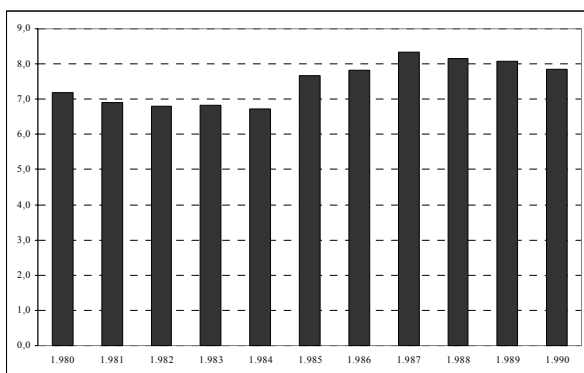


Gráfico XI-2
Gasto total del GNC 1980-1990 % del PIB**

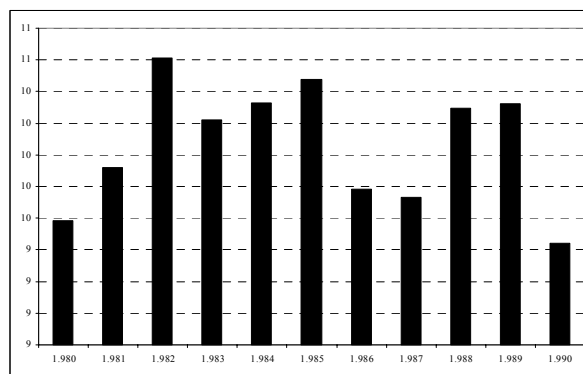


Gráfico XI-3
Balance total del GNC 1980-1990 % del PIB**

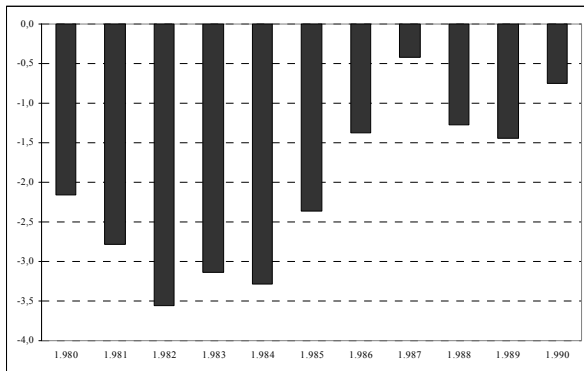


Gráfico XI-4
Deuda total del GNC 1980-1990 % el PIB**

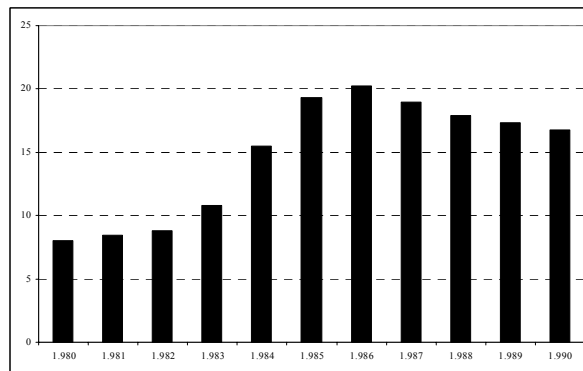
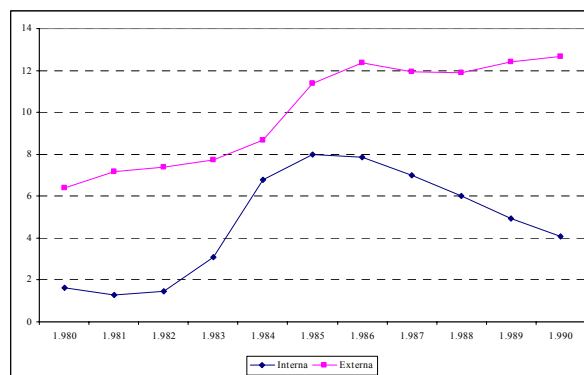


Gráfico XI-5
Deuda interna versus externa del GNC 1980-1990 % del PIB**



Fuentes: Anexos 1 y 2. Cálculos de los autores.

Corresponde a la metodología de operaciones efectivas de caja.

XII. LAS FINANZAS PÚBLICAS EN LOS AÑOS NOVENTA (1990-2003)

A) Diagnóstico

Contrario a lo sucedido en el resto de América Latina, y gracias al programa económico de mediados de los ochenta y de las políticas seguidas en la administración Barco, el país logró mantener un crecimiento positivo del PIB y superior al 4% anual desde 1986 (Junguito, 1997). Esta recuperación permitió una reducción del desempleo abierto en las principales ciudades a niveles cercanos al 10% durante la segunda mitad de la década. La inflación, no obstante, aunque se mantuvo por debajo del 20% anual durante los años de Betancur, tendió, no obstante, a acelerarse más adelante llegando a bordear el 30% anual en 1987.

Los logros más sobresalientes se dieron en los frentes externo y fiscal. El déficit en cuenta corriente que ascendió al nivel del 10% del PIB entre 1982 y 1984, con lo que estuvo cerca de protocolizar una crisis cambiaria, se redujo a niveles inferiores al 1% del PIB a partir de 1986, habiéndose podido recuperar gradualmente el nivel de las reservas internacionales. El déficit consolidado del SPNF, que llegó a un nivel cercano al 7% en 1982, descendió a niveles entre el 1% y el 2% del PIB a partir de 1986. La naturaleza del ajuste fiscal adelantado mantuvo sin crecimiento el tamaño del estado, representando el gasto público del gobierno central un nivel alrededor del 10% del PIB.

Desde comienzos de los años noventa, sin embargo, el comportamiento fiscal de caja del SPNF colombiano estuvo caracterizado por un rápido crecimiento en el tamaño del estado, medido en términos del gasto público total con relación al PIB, que pasó del 21% en el noventa al 39.3 en 2003. Si se tiene en cuenta que los ingresos públicos también se incrementaron pero a un ritmo inferior al crecimiento de los gastos, ya que ascendieron del 20% del PIB en 1990 a 36.6% en 2003, se concluye que la brecha fiscal se acentuó y que las autoridades mostraron una mayor tolerancia al déficit y al endeudamiento en años

recientes. Esta situación fue especialmente notoria en el gobierno central, cuyo gasto de caja ascendió de 9.4% del PIB en 1990 a 21.3% en 2003²⁸ (gráficos XII.2-4).

En este capítulo se revisan los planes de desarrollo de las administraciones Gaviria, Samper y Pastrana, las memorias de hacienda y la vasta literatura fiscal para precisar los motivos del crecimiento del Estado y el creciente desbalance fiscal y de endeudamiento ocurrido en los noventa.

B) La administración Gaviria (1990-1994)

El plan de desarrollo de la administración Gaviria, conocido con el nombre de La Revolución Pacífica (DNP, 1991), hace especial énfasis en el propósito del gobierno de cambiar el modelo de desarrollo, dando una importancia relativa mucho mayor al funcionamiento de los mercados y a la iniciativa privada como motor del crecimiento de la economía. En la presentación del documento, el presidente Gaviria destaca que el Plan se distingue de los anteriores por el interés sobre lo institucional. Anota que los ministerios se alejarían de la ejecución directa de programas para concentrarse en las funciones de planeación, coordinación y cuándo fuese necesario de regulación.

En su introducción, se recalca que el Plan busca promover un ambiente institucional para que el sector privado fuese el actor central del proceso de cambio, en tanto que el Estado tendría que concentrarse en sus obligaciones sociales básicas dejando de intervenir en funciones que no le corresponde. Destaca que en el pasado el énfasis macroeconómico se concentraba en la demanda, en tanto que en el programa propuesto daría mayor importancia relativa al lado de la oferta. Las inversiones del estado se concentrarían en aspectos de beneficio para el conjunto de la economía vías, salud, comunicaciones y no en aspectos verticales como agricultura, industria y vivienda.

En términos de la organización del Estado, el Plan aplaude los esfuerzos hechos en 1983 por profundizar la descentralización y posteriormente las leyes 14/1983 y 12/1986 que

²⁸ Según Ocampo (1996), las administraciones Gaviria y Samper no tuvieron el propósito explícito de incrementar el déficit fiscal, sino simplemente elevar el tamaño y rol del estado de manera ordenada.

fortalecieron las transferencias del IVA a los municipios. Anota que la reforma constitucional de 1991 consolidó el proceso y menciona que los principales cambios introducidos en esta comprendieron: el establecimiento de un marco para redefinir las funciones de cada nivel de gobierno, el establecimiento de las diversas categorías de departamentos, el fortalecimiento del municipio duplicándoles en un término de diez años la proporción de los ingresos corrientes de la Nación transferidos y la creación de un fondo con las regalías nacionales para inversiones regionales.

De especial trascendencia en el proceso de descentralización en la nueva constitución fueron las normas que atañen la distribución de los recursos y las competencias y, particularmente, los artículos 356 y 357, relacionados, respectivamente, con el situado fiscal, dirigido a financiar la educación y la salud, y con la participación de los municipios en los ingresos corrientes de la Nación y la Ley 60 de 1993 que los reglamentó. Se estableció que las transferencias por situado fiscal debían ser del 23% de los ingresos corrientes de la Nación (ICN) en 1994, 23.5% en 1995 y del 24.5% a partir de 1996 (Artículo 10 de la Ley 60/93); mientras que las participaciones de los municipios ascenderían del 14% de los ICN en 1993 hasta alcanzar un mínimo del 22% en 2002 (artículo 357 de la Constitución).

Es interesante resaltar que el Plan, al presentar su programa de inversiones públicas, hacía un análisis sobre la evolución y los problemas vigentes del gasto público en Colombia. El documento presenta una comparación del tamaño del gobierno nacional central destacando que este lucía pequeño y notando que la intención del gobierno era mejorar la calidad de la inversión pública y reorientar el gasto hacia sectores con claras externalidades (Ibid., cuadro 1, p. 557). El Plan inclusive daba una nota de precaución sobre la posible incidencia adversa del gasto público sobre el crecimiento cuándo este afectaba adversamente al sector privado. Se decía que en Colombia los períodos de mayor crecimiento en el gasto habían estado asociados con menores crecimientos de la economía (Ibid., p. 562).

(1) La política fiscal entre 1990 y 1992

Hombres (1991), para entonces Ministro de Hacienda, señala que en el primer año de la administración Gaviria se adoptaron una importante cantidad de reformas estructurales,

destacándose la apertura de la economía, la reforma financiera (ley 45 de 1990), la reforma tributaria (Ley 49/1990), la reforma del endeudamiento (Ley 51/1990) y la reforma cambiaria (Ley 9/1991).

Sobre las reformas con impacto en las finanzas públicas y en general sobre la política fiscal, se subraya que la reforma tributaria disminuyó la dependencia del presupuesto sobre los impuestos al comercio exterior y elevó el IVA dos puntos, se eliminaron exenciones y se amplió la base gravable (Ibid.). De otro lado, se obtuvieron facultades extraordinarias para reducir la sobretasa de las importaciones del 13% al 8%. La Ley introdujo una renta de destinación especial al establecer que los municipios deberían asignar un porcentaje del IVA transferido a programas de vivienda. La Ley de endeudamiento amplió los cupos de endeudamiento interno y creó los Títulos de Tesorería (TES).

En términos de la política fiscal, además de la reforma tributaria que incrementó la tarifa del IVA del 10% al 12% y que amplió su base, los ingresos del Estado se vieron fortalecidas con las mejoras administrativas en la recaudación y con los ajustes en las tarifas de servicios públicos (Ibid.). Se agrega que la reducción del déficit fiscal buscaba coadyuvar la reducción de la inflación (gráfico XII.1 y Anexos).

(2) La política fiscal entre 1992 y 1994

A raíz de la aceleración del proceso de apertura a mediados de 1991 y de la caída en los recaudos de aduana que traería consigo, el gobierno se vio obligado a recurrir de nuevo al Congreso para solicitar nuevos aumentos en los impuestos (Hommes, 1992). Aunque la autoridad fiscal propuso inicialmente el aumento del IVA en seis puntos, el Congreso convino elevarlo del 12% al 14% y continuar ampliando la base. La reforma tributaria se formalizó mediante la Ley 6 de 1992. De otro lado, los problemas de seguridad interna también llevaron al gobierno a establecer una inversión forzosa mediante Bonos de Desarrollo y Seguridad interna que más tarde fueron declarados inconstitucionales.

Por el lado del gasto público consolidado se registra un crecimiento significativo del indicador del tamaño del Estado al ascender del 20.6% en 1990 al 23.6 en 1993, mientras los del gobierno ascendieron del 9.4% del PIB en 1990 al 12% del PIB en 1993. Este fue el inicio de un proceso de crecimiento del tamaño del Estado que se prolongó en la siguiente

administración con la inmensa diferencia a favor de la administración Gaviria de haber sido financiado con ingresos corrientes y sin presiones adicionales de déficit público (gráficos XII.1-3).

(3) La Economía política de las reformas estructurales: lecciones de la experiencia colombiana entre 1989 y 1999

Edwards y Steiner (2000) destacan la envergadura del conjunto de reformas estructurales emprendidas durante la administración Gaviria y señalan algunos aspectos complementarios que tuvieron implicaciones fiscales de fondo que vale la pena comentar. Lo primero se refiere al hecho que las reformas no fueron emprendidas a raíz de una situación apremiante de crisis económica nacional. Lo segundo toca con los cambios constitucionales y a la reforma de carácter político que esta trajo consigo. La reforma provocó un cambio en las relaciones de poder entre el Ejecutivo y el Congreso que explican, en parte, lo sucedido con las reformas en años posteriores. Más adelante en el artículo se hará referencia a las implicaciones.

El estudio también llama la atención sobre otras reformas aprobadas que tuvieron impactos fiscales de importancia. Con la independencia del Banco de la República aprobada en la constitución y reglamentada mediante la Ley 31/1991 se restringió la capacidad de financiar al gobierno. La constitución prevé que para otorgar créditos al gobierno se requiere el apoyo unánime de la Junta Directiva del Banco, que, como es conocido, solo tiene un representante del gobierno que es el Ministro de Hacienda.

Otra reforma de gran importancia aprobada durante la administración fue la Ley 60/1993 que reglamentó los aspectos relativos a las transferencias para la educación y salud previstas en la constitución. Esta Ley estableció la distribución de recursos entre educación y salud y fijó montos crecientes de transferencias de ingresos corrientes para estas actividades. Por su parte, la Ley 100/1993 sobre el régimen de pensiones permitió a los trabajadores escoger entre dos sistemas alternativos de retiro el del Seguro Social manejado por el Estado y el de capitalización ofrecido por nuevos fondos privados. La Ley previó un aumento significativo en las cotizaciones que pasaron del 8% al 13.5% de los salarios. La reforma muy pronto puso en evidencia el hueco fiscal del ISS ya que los aportes al sistema

oficial dejaron de ser suficientes para atender los pagos de los pensionados en un sistema dónde las reservas eran bajas.

C) La administración Samper (1994-1998)

(1) La situación inicial

El comportamiento general de la economía durante la administración Gaviria fue muy positivo, como resultado de las políticas y reformas adoptadas en una coyuntura internacional que también le fue muy favorable. Para el momento de la transición de la administración Gaviria y Samper la economía registraba un crecimiento económico sostenido de alrededor del 6% anual. Este crecimiento estaba cimentado en un auge en el consumo privado resultante de la apertura comercial, tal como lo predecía la literatura y como se había observado en otros países del área, y de las expectativas revaluacionistas y de mayores ingresos provenientes de la esperada bonanza petrolera, como lo sostienen Villar y Rincón (2000). La política financiera caracterizada por menores tasas de interés y un crecimiento acelerado del crédito bancario respaldaba también el crecimiento de la demanda agregada. La inflación cuyo control era el principal objetivo del nuevo banco central independiente²⁹ mostraba alguna resistencia a descender y se situaba alrededor del 22% anual, que resultaba superior a las metas fijadas pero, no obstante, menor a la que se registraba a inicios del gobierno de Gaviria en 1990. El impacto de la liberalización había estimulado las importaciones, generando un déficit en cuenta corriente que era manejable. Desde el ámbito fiscal se había logrado obtener un significativo incremento en los ingresos al punto de permitir que se elevara el gasto del gobierno central con relación al PIB del 9.4% 1990 al 12.8% en 1994, al tiempo que se consolidaba un superávit en las cuentas del gobierno (gráficos XII.1-4). También es válido mencionar los efectos de las expectativas petroleras, el desarrollo del mandato constitucional de mayores transferencias y la creación de entidades y agrandamiento de las existentes.

²⁹ La constitución de 1991 estableció la independencia del Banco Central. Para tal propósito la figura de la junta monetaria, y el manejo del Banco pasó a manos de la junta directiva del Banco de la República, poniendo fin a la dualidad de funciones, formulación de políticas (Junta Monetaria), y aplicación de las mismas (Junta Directiva). La Junta queda constituida por Ministro de Hacienda, quien la preside; gerente general del Banco; y siete miembros nombrados por el presidente. En 1993 se acuerda que la función primordial del Banco será garantizar la estabilidad de la moneda.

De acuerdo al Plan de Desarrollo (1994-1998), la administración Samper recibió una economía con una tradición económica sólida, en su fase alta del ciclo económico, aunque no exenta de dificultades coyunturales, como el deterioro del ahorro privado y la revaluación de la moneda, con el consecuente detrimento de algunos sectores productores de bienes transables. La situación económica encontrada por el nuevo gobierno era favorable; sin embargo, el comportamiento de los diferentes agregados no aseguraba un crecimiento económico de largo plazo y los principales riesgos se encontraban en una excesiva revaluación real, en una dinámica inconveniente del gasto público y en una política monetaria demasiado permisiva (Perry, 1995).

(2) El Salto Social (Plan Nacional de Desarrollo 1994-1998)

El plan de desarrollo entre 1994 y 1998 fue denominado El Salto Social. Las bases de la estrategia económica partieron del criterio que el objetivo primordial era lograr mayores niveles de equidad y para ello la política fiscal tenía un papel preponderante. Estableció que la estructura fiscal colombiana era progresiva e inclusive defendía la progresividad del IVA en virtud de sus tasas diferenciales y de la exención de los alimentos dentro de su base. Visualiza entonces que el rol del gasto público debía ser el de contribuir a la equidad mediante la prestación de bienes meritorios como la educación básica. Su segunda consideración tocaba con el papel de la política fiscal en el crecimiento económico.

Argumentaba que la mayor restricción al crecimiento económico del país era la escasez de capital social, como la mano de obra calificada y la infraestructura, que requerían gasto público. Un tercer aspecto, en el cuál buscaba distinguir la estrategia con la del gobierno anterior, era la relacionada con la importancia de la intervención del Estado en la economía a través de la implementación de políticas sociales activas. El Plan se fijó objetivos ambiciosos de crecimiento económico con tasas anuales por encima del 5% y argumenta que, en términos fiscales, se proyectaba una situación de ligero superávit del sector público consolidado en los años subsiguientes.

Aunque se indicaba alguna preocupación por el crecimiento que venía registrando el gasto público en los últimos años y se destacaba que dicho aumento no solo provenía de iniciativas de gasto del gobierno anterior, sino también de obligaciones legales y

constitucionales vinculadas con la descentralización, se concebía que el gobierno estaría en capacidad de desarrollar también uno sólido programa de inversiones públicas. Los ingresos fiscales aumentarían como resultado del crecimiento de la economía y se verían reforzadas con los recaudos de una ley de racionalización tributaria que sería sometida al Congreso. Se consideraba que el Plan era consistente desde el ámbito macroeconómico.

(3) La política fiscal entre 1994 y 1995

Aunque las reformas tributarias de 1990 y 1992 habían previsto generar recursos adicionales para compensar la caída de recaudos de aduanas originada en la baja de aranceles y para atender los gastos, la realidad era que entre 1990 y 1994 los ingresos del gobierno nacional habían aumentado en dos puntos del PIB, en tanto que los gastos lo habían hecho en cuatro (Ibid.). El logro del superávit del sector público consolidado se había logrado gracias a los excedentes del sector descentralizado.

Había preocupación tanto por el incremento en las apropiaciones de gasto que se habían dado a finales de la administración anterior como, muy especialmente, por el crecimiento de las transferencias públicas (Ibid.). Las cifras presentadas para 1994 mostraban un verdadero desborde del gasto público (gráfico XII.2). Los gastos de funcionamiento para el segundo semestre crecían más de un 40% anual. La situación de las finanzas públicas del gobierno central mostraban un debilitamiento que era financiado con ingresos provenientes de privatizaciones y para 1995 se proyectaba un déficit del 2.7%. Aunque este sería compensado con los excedentes del resto del sector público, estos también se proyectaban menores a los originalmente previstos. En lo que respecta a 1996, los pronósticos fiscales no lucían mejores.

El panorama fiscal llevó a las autoridades a introducir algunos recortes en el presupuesto de 1996 y a someter al Congreso un proyecto de reforma tributaria dirigido a racionalizar el sistema tributario y a conseguir recursos adicionales. El proyecto de racionalización no implicaba incrementos de tarifas, pero el conjunto de medidas propuestas, entre las cuáles se incluía el establecimiento de una presunción mínima a la renta con base en el patrimonio y la reforma a la tributación de los combustibles estableciendo un gravamen único que

sustituiría a los cuatro vigentes, tendría un impacto favorable en el recaudo (Ibid.). El proyecto, sin embargo, tuvo demoras en su tramitación en el Congreso.

Ni el director del DNP, ni el ministro de hacienda hicieron hincapié en la urgencia de adelantar una reforma tributaria al inicio de la administración. Fue el propio presidente Samper en su discurso de sanción de la Ley del Plan de Desarrollo en Junio 1995 quién hizo referencia al tema al señalar que de no aprobarse la reforma tributaria en el semestre siguiente, el gobierno se vería abocado a recortar de manera significativa la inversión pública.

(4) El programa económico entre 1996 y 1997

Hasta 1995 las autoridades se mostraban satisfechas con el crecimiento económico y atribuían su fortaleza a la incidencia de la mayor devaluación cambiaria sobre las exportaciones y a las menores tasas de interés en la economía (Ocampo, 1997). El menor crecimiento de la economía frente a lo proyectado se comenzó a dar durante el primer semestre de 1996. En el campo fiscal en 1995 se observó un balance fiscal consolidado inferior al previsto, aunque todavía apenas negativo. Las proyecciones para 1996 hacían prever un deterioro mayor en el balance fiscal, no solo porque los ingresos crecerían menos de lo previsto, sino también porque las apropiaciones para 1996 presentaban un crecimiento superior al 30% frente a la definitiva del año anterior (Ibid.).

Al discutir la estrategia fiscal, la autoridad fiscal mostraba preocupación por las finanzas del gobierno central y se dispuso a incrementar los ingresos mediante el proyecto de ley sobre racionalización tributaria. Previendo que los problemas fiscales del gobierno tenían elementos estructurales, el gobierno organizó lo que se llamó posteriormente, la Comisión de Racionalización del Gasto y las Finanzas Públicas.

La Ley de Racionalización Tributaria (Ley 223/1995) estabilizó la tasa a renta de las sociedades en un 35%, que era inferior al nivel vigente. También exoneró del IVA algunos elementos para la construcción de vivienda. Los aumentos en los ingresos provinieron de amnistías y del mayor control a la evasión que se lograría con el uso de facultades extendidas por el Congreso.

Tanto los indicadores económicos generales como los propiamente fiscales mostraron deterioro en 1996. En efecto, el SPNF pasó de registrar un superávit de 0.1% del PIB en 1994 a un déficit de 1.7% en 1996. Otro fenómeno que causó inmensa preocupación a las autoridades fue la apreciación de la tasa de cambio originada en mayores flujos de capital. Argumentando el impacto negativo que la apreciación tendría sobre la actividad económica y, en consecuencia, sobre los recaudos tributarios en 1997, el gobierno procedió a declarar una emergencia económica que le permitiría adoptar medidas de control a los flujos de capital e incrementar los ingresos fiscales. La emergencia fue declarada inexecutable dos meses más tarde. El principal argumento en contra de la emergencia era que el problema fiscal era de tipo estructural y no un hecho sobreviviente que justificara una declaratoria de emergencia.

Ante el veredicto de la Corte, el gobierno sometió una nueva reforma tributaria al Congreso, que se aprobó a mediados de 1997 y cuyo principal ingreso provenía de aumentos al impuesto de timbre. Esta reforma aparecía muy apremiante si se tiene en cuenta que los resultados fiscales del consolidado en 1996 habían sido bastante más negativos de lo previsto y el déficit del gobierno central había ascendido al 3.9% del PIB. La autoridad fiscal reconocía que la situación fiscal del gobierno estaba adquiriendo características verdaderamente alarmantes, en lo que coincidían el ejecutivo y sus críticos (gráfico XII.3).

Entre 1990-1996 los ingresos corrientes solo habían incrementado un 2% del PIB, incluyendo el impacto de las reformas tributarias, mientras que los gastos lo habían hecho en un 5.5% (Ibid.). Se atribuyó lo sucedido a tres factores principales: las transferencias públicas vinculada con la Constitución Política de 1991, la incidencia de la Ley 100/1993 que había modificado los regímenes pensionales y la Ley 4/1992 con sus impactos en incrementos de sueldos y remuneraciones a las fuerzas armadas. Durante el primer semestre de 1998 no se adoptaron medidas fiscales y la situación continuó deteriorándose (gráficos XII.1 –4).

(5) Comisión de Racionalización del Gasto y de las Finanzas Públicas

Con relación al diagnóstico de la situación fiscal, la opinión de la Comisión (Rosas, 1997) coincidía con lo que decía el ministro de hacienda, en el sentido de señalar que el síntoma más claro del problema estructural fiscal del país era el creciente desbalance entre el incremento de los ingresos y los gastos del gobierno (gráficos XII.1-2).

La interesante tarea desarrollada por la Comisión fue la de precisar los diversos componentes que explicaban el crecimiento de los gastos. Se estimó que las decisiones constitucionales sobre transferencias del situado fiscal para educación y salud implicaron un aumento en el gasto de 1% del PIB, en tanto que por concepto de las transferencias a los municipios el gasto se incrementó en 0.7% (Rosas, *ibid.*, cuadro 9). Otras decisiones constitucionales relacionadas con el fortalecimiento de la fiscalía, el sector justicia y el subsidio a tarifas de servicios públicos explica otro 0.5% del PIB, para un total de 2.2% del PIB originado en gastos adicionales motivados por la Constitución (gráficos XII.5-6).

La Comisión ilustra que el fortalecimiento de la seguridad nacional en esos años creció en 1.3% del PIB, otros gastos en justicia el 0.4% y el apoyo del gobierno a la seguridad social en 1.2% del PIB (*Ibid.*, cuadro 14 y p. 105).

El diagnóstico llevó a la Comisión a hacer recomendaciones para mejorar el proceso presupuestal, flexibilizar el presupuesto, desatar las rentas, fortalecer los fiscos territoriales, racionalizar el gasto en salud y en educación básica modificando la fórmula de las transferencias para efectuarlas por estudiante beneficiado (subsidio por el lado de la demanda y no de la oferta). El Informe también estudió en detalle y adelantó recomendaciones en el tema pensional. Muchas de las recomendaciones han venido siendo estudiadas e implementadas en reformas de años posteriores.

D) La Administración Pastrana (1998-2002)

(1) La política económica y fiscal entre 1998 y 1999

Restrepo (2000) plantea el camino de la sanidad fiscal como la prioridad central de la política económica. A mediados de 1999 se señala que el año había sido particularmente difícil y los recaudos se habían resentido a causa de la desaceleración en la actividad

económica (Restrepo, 1999). A pesar de las dificultades, la decisión firme del gobierno era poner la casa en orden y comprometerse en el logro de un déficit fiscal para el año inferior al 3% del PIB (Ibid.). Se menciona además que los problemas encontrados en el sector financiero y los ataques contra la banda cambiaria eran otros temas económicos de especial preocupación³⁰.

Sobre el estado de la economía y, en particular, sobre la situación fiscal, las autoridades resaltan el aumento del gasto público y su ineficiente asignación como uno de los problemas centrales y mencionan que de no haberse tomado los correctivos al inicio de la administración el déficit consolidado del sector público podría haber alcanzado el 6% del PIB. Se destaca que el endeudamiento público se multiplicó y alcanzó niveles “exageradamente” altos (Ibid.). En efecto la proporción de la deuda sobre PIB pasó de 17.9% en 1997 a 29.6% en 1999. Como se verá más adelante, el nivel de la deuda se convirtió en centro neurálgico de preocupación de los gobiernos, las entidades multilaterales y los mercados (gráfico XII.4).

El ministro de hacienda de la época presenta dos memorandos dirigidos al presidente de la república (Restrepo, 1999). El primero (noviembre de 1998) se refiere a la situación fiscal y financiera. Menciona la necesidad de adelantar un ajuste fiscal que asegure que el déficit no sobrepase el 2% del PIB en 1999 y que se equilibren las finanzas en años venideros. También insiste en la necesidad de aprobar antes del fin de la legislatura de 1999 la reforma presentada al Congreso. Más importante aún, con fundamento el hecho sobreviniente de la situación financiera internacional provocada por la crisis rusa de 1997 y sus repercusiones sobre el sector financiero colombiano, plantea la conveniencia de hacer una declaratoria de emergencia económica y aprovechar esta para llevar a cabo reformas estructurales y demostrar que el ajuste fiscal era de fondo.

De hecho, al inicio de la administración Pastrana (septiembre de 1998), el gobierno había presentado al Congreso un conjunto muy ambicioso de reformas que cubrían una reforma fiscal, la suscripción forzosa de títulos de deuda para crear el Fondo para la Paz, otro para

³⁰ El régimen de banda cambiaria había sido instaurado en el país en 1994, después de mantener desde 1967 un régimen cambiario de minidevaluaciones.

fortalecer los fiscos territoriales, un acto legislativo para reforma de las transferencias a las entidades territoriales y una propuesta de modificación del Estatuto Orgánico del Presupuesto. Estas reformas estaban inspiradas, sin duda, en las recomendaciones de la Comisión de Gasto Público de 1997.

La declaratoria de emergencia económica en noviembre de 1998 tuvo como justificación y objetivo detener el deterioro del sector financiero, propender por la viabilidad de los deudores del sistema financiero, en especial los deudores hipotecarios, y proveer recursos al Fondo de Garantías de las Instituciones Financieras (FOGAFIN) para el apoyo de la capitalización de los bancos con problemas debido a la crisis. La medida fiscal central propuesta fue el establecimiento de un impuesto “transitorio” del 2 por cada mil pesos sobre las transacciones financieras.

En el segundo memorando (junio de 1999), el ministro destacaba el impacto fiscal adverso originado en la caída de la actividad económica y la necesidad urgente de reforzar el incremento de los ingresos, así como la austeridad presupuestal, incluyendo la virtual congelación de los salarios públicos. Frente a los proyectos a presentar en la legislatura, el ministro destaca el tema pensional y dice que se vislumbra como la mayor bomba de tiempo en el área fiscal. Para entonces, el ministro tenía la esperanza de lograr cierto grado de ajuste en las finanzas nacionales en 1999, lograr un déficit inferior al 3% del PIB; fundamentado en la reforma tributaria aprobada en 1998, en el producido del impuesto a las transacciones financieras y en un recorte al presupuesto. Él reconocía, sin embargo, que este impuesto, de acuerdo a la interpretación de la Corte en el decreto de emergencia, tenía una destinación específica.

(2) La crisis económica de 1999

La autoridad fiscal reconoce que el comportamiento de la economía había sido mucho peor de lo pronosticado originalmente (Restrepo, 2000). El PIB había registrado una caída sin precedentes del 4.5% y se había dado en todos los subsectores de actividad económica (Anexos). Se anota, sin embargo, que la caída en el crecimiento también se había dado en toda América Latina. Del lado positivo, se señala la caída de la inflación a niveles inferiores a un dígito, después de tener una inflación promedio por encima del 20% por

varios quinquenios. La principal preocupación macroeconómica eran los ataques sobre la banda cambiaria y la conveniencia de eliminarla, lo que se hizo en septiembre de 1999, en paralelo con la adopción de un programa de ajuste con el FMI que le diera credibilidad al programa económico del gobierno.

En materia fiscal el desbalance fiscal, el SPNF alcanzó 4.1% del PIB en 1999 y el del gobierno alcanzó el 7.0% (gráfico XII.3). Restrepo indica que como resultado de la recesión se presentó una caída en términos reales en los ingresos fiscales y que, excluyendo los recaudos del nuevo impuesto a las transacciones financieras, la caída fue del 6.4% real. No obstante, se muestra confianza que con la recuperación de la economía y las medidas adoptadas sería posible alcanzar el “criterio de desempeño” para 1999 y la “meta indicativa” para el año 2000, previstas en el acuerdo con el FMI del 3 de diciembre de 1999, lo que llevarían a un déficit consolidado del 6% del PIB en este año y 3.6% en 2000. En el ámbito presupuestal, se había sometido al Congreso un presupuesto austero requerido para cumplir las metas que disminuía en términos nominales, gracias a una disminución real en los salarios públicos y una caída en la inversión.

Como aspecto final de este período cabe destacar lo sucedido con las reformas estructurales. La realidad es que estas se habían visto estancadas en la discusión en el Congreso. En lo que respecta a pensiones, no se había perfeccionado el proyecto que se presentaría al Congreso; y el acto legislativo para la modificación de las transferencias, que tenía el doble propósito de suavizar las transferencias en función del ciclo económico y liberar recursos al gobierno, había avanzado poco en los debates. Si se había logrado pasar una Ley para la creación del Fondo de Pensiones Territoriales y avanzaba el debate del tema de lo que se vino a conocer como la Ley 617/2000, la cual establecía mayor disciplina fiscal y de gasto en los gobiernos territoriales.

(3) La política fiscal entre 2000 y 2001

El nuevo ministro de hacienda, Juan Manuel Santos, señala que la calma en el frente político había regresado y que la apertura de concertación con el Congreso de la República había permitido al gobierno avanzar en la aprobación de las reformas estructurales (Santos, 2002). Se reconoce que en los primeros años el progreso de aprobación había sido limitado.

La autoridad destaca, en primer lugar, la aprobación de la Ley de Ajuste Fiscal Territorial (Ley 617/2000). La ley era un paso fundamental para el saneamiento de las finanzas de los gobiernos territoriales (Ibid.), ya que establecía restricciones al crecimiento de los gastos totales de los entes territoriales y establecía disciplina en el crecimiento del gasto del gobierno central.

Una segunda ley aprobada fue la reforma tributaria (Ley 633/2000), mediante la cual se proveía de recursos adicionales al fisco nacional en monto anual del orden de \$3.8 billones (Ibid.). Dado que las disposiciones de la reforma hacían poco por mejorar la estructura fiscal de la Nación, la autoridad destacaba la conformación de una Misión de Ingresos Públicos, conformada por expertos nacionales e internacionales, con el fin de sugerir medidas de fondo para mejorar el sistema fiscal colombiano.

También se destaca la aprobación del Acto Legislativo 01/2001 modificadorio del régimen de transferencias territoriales. La autoridad anota que, además de reunir las en un solo concepto denominado Sistema Nacional de Participaciones, se establece que estos recursos se incrementarán en un 2.0% real entre 2002 y 2005 y 2.5% hasta el 2008, para luego convertirse en un porcentaje dado de los ingresos corrientes de la Nación de los cuatro años anteriores. Sin embargo, esta modificación sólo solucionó temporalmente el crecimiento desbordado de las transferencias ya que después vuelven a quedar atadas a los ICN³¹. Por último, se hace referencia al avance en la concertación del proyecto pensional que, no obstante, no había sido presentado al Congreso.

En términos del comportamiento de la economía y de los resultados fiscales, el ministro de hacienda destaca que el crecimiento económico se había recuperado luego de la crisis de 1999, al registrar un crecimiento del 2.8% en 2000, que la inflación continuaba a la baja y que había un equilibrio en la balanza de pagos. Con relación a lo fiscal indicaba que el déficit público consolidado en el año 2000 había descendido al 3.4%, por debajo de la meta

³¹ Lo que se buscaba inicialmente con la reforma era solucionar el elevado crecimiento de las transferencias al desatarlas del crecimiento de los ICN; sin embargo, como lo corroboran los datos de hoy en día (Rincón, Ramos y Lozano, 2004), solo se dio una solución temporal.

convenida en el programa con el FMI³². Este resultado reflejaba la combinación de una recuperación de los ingresos corrientes frente al PIB y de austeridad en el gasto.

Un aspecto positivo de la gestión adelantada en ese momento fue la política de endeudamiento público, particularmente el externo. Como resultado de la aprobación de las reformas, la administración estuvo en capacidad de acceder al mercado internacional de capitales a menores costos y colocar bonos tanto en el mercado norteamericano, en euros y en el mercado samurai, además de lograr un importante canje de deuda en el mercado interno que mejoró la duración y los perfiles de vencimientos de la deuda interna (deuda en TES)³³.

(4) La política fiscal y la economía al final de la administración Pastrana

El ministro de hacienda del momento reseña los resultados fiscales en el año 2001, discute las perspectivas para el 2002 y los avances logrados en las reformas estructurales (Santos, 2002). Desde el punto de vista de los resultados fiscales, se señala que se logró reducir el déficit consolidado del sector público al 3.3%, con lo cual se cumplía con la meta fiscal establecida en el acuerdo con el FMI³⁴. Al revisar el comportamiento de las finanzas del gobierno central en ese año, se ilustra que tuvo un ligero descenso, no obstante un importante aumento en los recaudos resultante de la reforma tributaria a fines del 2000. Esto se debió al incremento del gasto público que prácticamente absorbió todos los recursos adicionales de la reforma. La autoridad fiscal lo atribuyó a los mayores gastos de defensa y de apoyo al ISS, sin embargo, estos no explican totalmente el aumento. Con relación a 2002, se presentan cifras que muestran la intención del gobierno de reducir el déficit consolidado al 2.6% del PIB, tal como lo había acordado con el FMI en su última revisión. No obstante, la actividad económica presentaba una desaceleración que hacía dudar sobre la capacidad del gobierno de lograr las metas previstas (gráficos XII.1-6).

³² El programa con el FMI había sido revisado en agosto de 2000 y se había cambiado el “criterio de desempeño” para el déficit del sector público consolidado de este año a 3.7% y para el año 2001 una meta “indicativa” de 2.8% del PIB.

³³ La vida promedio del portafolio de TES se aumentó de 3.4 años a 4.5 años.

³⁴ El programa con el FMI había sido de nuevo revisado en febrero y diciembre de 2001 y la meta cambiada para este último año a 3.3% del PIB.

Respecto a las reformas estructurales, se destaca la aprobación de la Ley 715/2001 que derogó la Ley 60/1993 para poner en línea el esquema de las transferencias territoriales con los mandatos del Acto Legislativo 01/2001. Respecto a las pensiones, se logró un consenso dentro del gobierno para su reforma, la cuál se presentó al Congreso e hizo tránsito en una de las Comisiones, que de haberse aprobado hubiera logrado una disminución de la deuda pensional del 208% al 156% del PIB (Ibid.). Se presentó también al Congreso la Ley de responsabilidad Fiscal, cuyo contenido se detalla más adelante. Para finalizar, es bueno agregar que los últimos meses de la administración Pastrana coincidieron con la volatilidad e incertidumbre en los mercados internacionales a raíz de los problemas que se venían presentando Argentina y en alguna medida también en Brazil.

(5) Misión del Ingreso Público (MIP)

No obstante las reformas aprobadas entre 2001 y 2002, y en particular la tributaria, el gasto público siguió en ascenso y el superávit primario no alcanzaba a frenar el aumento en el endeudamiento, cuyos índices llegaban a niveles que se consideraban insostenibles sin reformas adicionales de gran envergadura. Este fue, en síntesis, el diagnóstico adelantado por la Misión del Ingreso Público (2003), la cual fue convocada al final por la autoridad fiscal, en cabeza del ministro Santos, y que rindió sus recomendaciones con ocasión de la entrada de la administración del presidente Uribe.

Al sintetizar su visión sobre el problema fiscal, la MIP establece que las tendencias fiscales actuales no eran sostenibles, que el surgimiento de déficit en los noventa había conducido a un aumento en la deuda bruta del gobierno que había ascendido de 17% del PIB en 1994 al 65% en 2001 y que adelantar un ajuste fiscal suficiente para reducir la deuda pública era importante.

Sobre los criterios para adelantar una reforma tributaria estructural estableció un conjunto de principios que tocaban temas de equidad y eficiencia del sistema tributario y de transparencia en el presupuesto. Sus recomendaciones abarcaban aspectos administrativos para el mejoramiento del recaudo y el control de la evasión; el mejoramiento del balance fiscal del sistema público de pensiones; una reforma estructural fiscal intergubernamental, dando mayor autonomía fiscal y mayores responsabilidades de gasto a las regiones;

expansión de la base del impuesto a la renta personal; racionalización y simplificación de las contribuciones parafiscales; el fortalecimiento del impuesto de renta empresarial al eliminar exenciones³⁵; la expansión de la base del IVA y el mejoramiento de su administración, con el fin de mejorar los recaudos del impuesto; la reducción del impuesto a las transacciones financieras; en últimas, lograr un ajuste suficiente para generar un superávit primario de las finanzas públicas que permitiera reducir gradualmente la deuda pública. El Informe fue entregado y discutido con el nuevo equipo económico de la administración Uribe.

E) La administración Uribe (2002-2006)

(1) La situación inicial

Las prioridades fijadas por el presidente Uribe en su política económica eran el fortalecimiento de la seguridad democrática, el saneamiento de las finanzas públicas y la adopción de un conjunto de reformas estructurales pendientes, entre las que sobresalían la pensional y una Reforma del Estado dirigida a racionalizarlo y reducir su tamaño (Junguito, 2003). Como resultado del conjunto de reformas se buscaba generar un superávit primario de las finanzas públicas que permitiera evitar el proceso acelerado de crecimiento de la deuda pública y estabilizarla y aun reducirla en el curso de la década (Ibid.).

En el frente fiscal, no obstante las políticas adelantadas por la anterior administración, se presentaba un desbalance para los años 2002 y 2003 que amenazaban con el incumplimiento de las metas fiscales acordadas con el FMI e indicaba la continuación de un patrón de crecimiento en el gasto y en el endeudamiento de la Nación (gráficos XII.2-4). Existía también un problema de financiamiento en razón del cierre temporal del mercado internacional y de la volatilidad del mercado de crédito interno. Además, dada la naturaleza estructural del problema fiscal, era apremiante la adopción de reformas de fondo (Ibid.). Las primeras medidas de carácter fiscal se adoptaron recién inaugurada la administración y

³⁵ Al respecto, según la MIP las exenciones en el impuesto sobre la renta y los aumentos en su tasa han incidido sobre la productividad del recaudo. En efecto, una de sus recomendaciones al respecto es la eliminación real de las exenciones tributarias con el fin de ampliar la base del impuesto. Dicha eliminación de los tratamientos preferenciales en renta vigentes antes de la reforma de 2002 podría haber generado recaudos por un monto de \$371,161 millones, que incluso hubiera hecho innecesario el aumento en la tarifa de renta.

estuvieron dirigidas a establecer un impuesto temporal del 1.2% sobre el patrimonio neto de los colombianos cuyo destino era el fortalecimiento de la seguridad democrática y como parte integral de la Declaración del Estado de Conmoción Interior. Con carácter mas estructural y permanente, la autoridad diseñó una estrategia de ajuste fiscal que combinaba la reforma pensional, con la reforma del Estado, la pensional y ajustes de gastos que se darían a través del Referendo, que permitían generar el superávit primario requerido para estabilizar la deuda pública³⁶.

Junguito (Ibid.) comenta que en el proceso de empalme el gobierno recibió las recomendaciones de la Misión del Ingreso Público, así como trabajos de la Contraloría y CEPAL que permitieron rápidamente estructurar una propuesta de reforma tributaria que fue discutida con el presidente Uribe. La propuesta inicial estaba fuertemente inspirada en las recomendaciones de la Misión y cubría temas como la ampliación de la base del IVA y el marchitamiento de exenciones a la renta de las sociedades. La reforma, que contó con la participación activa del presidente y del Congreso, fue aprobada en diciembre de 2002 (Ley 788/2002). También se aprobó la reforma pensional (Ley 797/2002) y se avanzó en la Reforma del Estado. Por otro lado, la aprobación de la Ley de Responsabilidad Fiscal se aplazó un semestre y fue finalmente aprobada en 2003 (Ley 819/2003). La reforma tributaria tendría un incremento permanente en el recaudo cercano al 2% del PIB, y el conjunto de reformas tendría un efecto de cerca de cuatro puntos para el final de la década de 2000, que era lo recomendado por la MIP (Ibid., cuadros 2 y 3)..

(2) Los cambios y la situación fiscal en 2003

Varios eventos inesperados llevaron al debilitamiento de las reformas planteadas y exigieron a Carrasquilla, nuevo ministro de hacienda, a presentar al Congreso un paquete de legislación complementaria a finales del 2003. De una parte, la Corte Constitucional declaró inexecutable la disposición de la reforma que generalizaba el IVA a partir del 2005. En efecto, una de las disposiciones de la reforma establecía una tarifa del 2% para los

³⁶ El Referendo fue una convocatoria de iniciativa presidencia al constituyente primario, que, desde el punto de vista fiscal, buscaba principalmente la congelación de salarios públicos por dos años en todos los niveles de gobierno y la eliminación de los regímenes privilegiados de pensiones públicas.

productos que estaban exentos o excluidos del gravamen. El argumento principal de la Corte es que no había habido suficiente discusión pública sobre el tema, no obstante el voto nominal que se había dado en la Cámara. El otro inconveniente fue la no aprobación del Referendo y sus implicaciones fiscales. En diciembre el Congreso aprobó medidas de ajuste por el equivalente al 0.5% del PIB, mediante dos impuestos subóptimos y distorsionantes a juicio de las mismas autoridades (Ley 863/2003), pero que contribuían al aumento de los ingresos: la elevación del impuesto a las transacciones financieras (del 3x1000 al 4x1000) y la extensión del impuesto al patrimonio (una tarifa de 0.3% sobre los patrimonios líquidos superiores a \$3 mil millones). A lo anterior se le suma el hecho que la reforma pensional quedó incompleta y que no se aprobaron modificaciones a las edades de jubilación y la reducción de algunos beneficios. La situación actual al momento de hacer público este artículo es el compromiso del gobierno de continuar profundizando el proceso de reformas y de mejoramiento de la estructura tributaria³⁷, como lo confirmó recientemente el ministro de hacienda (Ministerio de Hacienda y Crédito Público, 2004).

³⁷ En el marco fiscal de mediano plazo se presentan estimativos de los principales beneficios tributarios relacionados al impuesto de renta. Se encuentra que el valor máximo estimado de los benéficos tributarios (rentas exentas y descuentos) es de \$1.51 billones (\$1.40 billones de las rentas exentas y \$102 mil millones de los descuentos). Además, la incorporación de las rentas exentas a la tasa general del 35% implicaría que el valor potencial máximo de ingresos del estado aumentaría en 1,1% del PIB.

Gráfico XII-1
Carga tributaria del GNC 1990-2003 % del PIB**

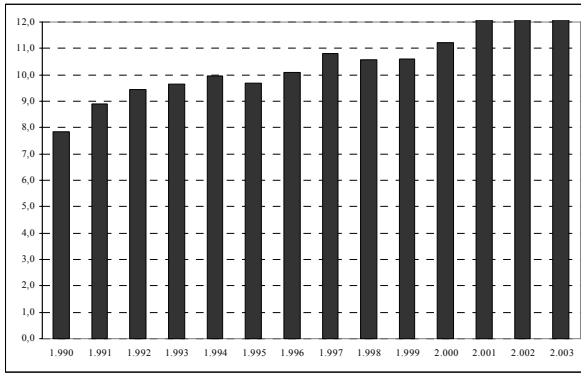


Gráfico XII-2
Gasto total del GNC 1990-2003 % del PIB**

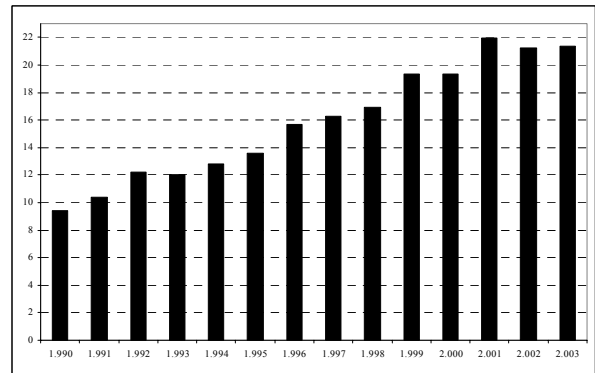


Gráfico XII-3
Balance total del GNC 1990-2003 % del PIB**

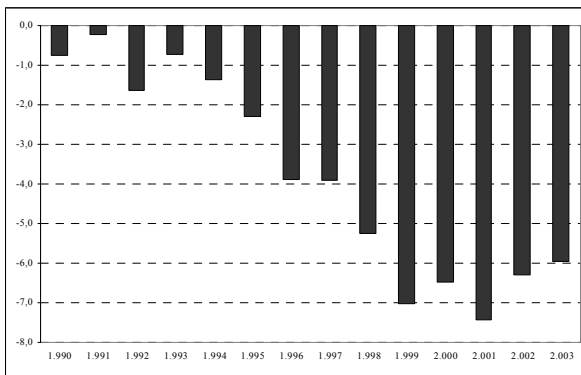


Gráfico XII-4
Deuda total del GNC 1990-2003 % del PIB**

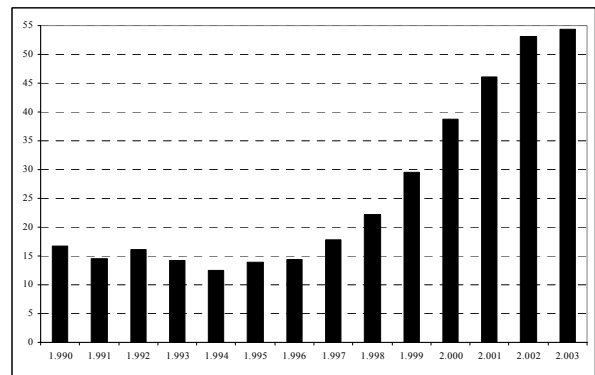


Gráfico XII-5
Estructura de los Gastos de funcionamiento del GNC **

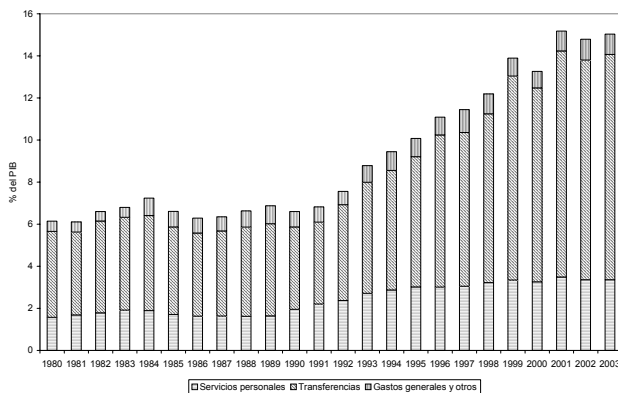


Gráfico XII-6
Estructura de las transferencias del GNC **

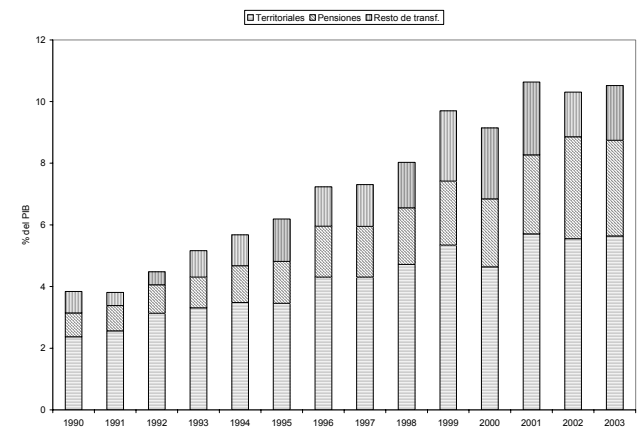
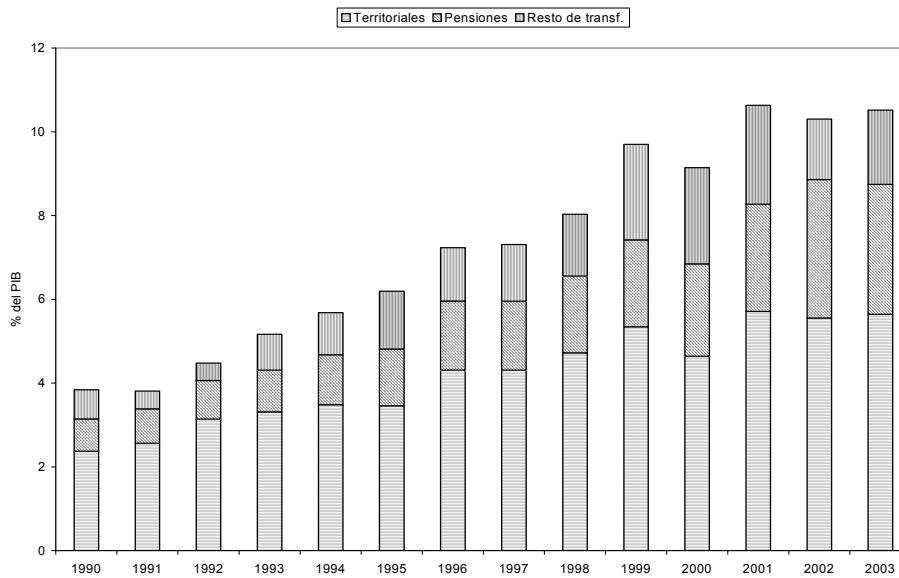


Gráfico XII-7
Estructura de las transferencias del GNC **



Fuentes: Anexos 1 y 3. Cálculos de los autores.

XIII. FINANZAS PÚBLICAS EN EL SIGLO XX: LA VISIÓN GLOBAL

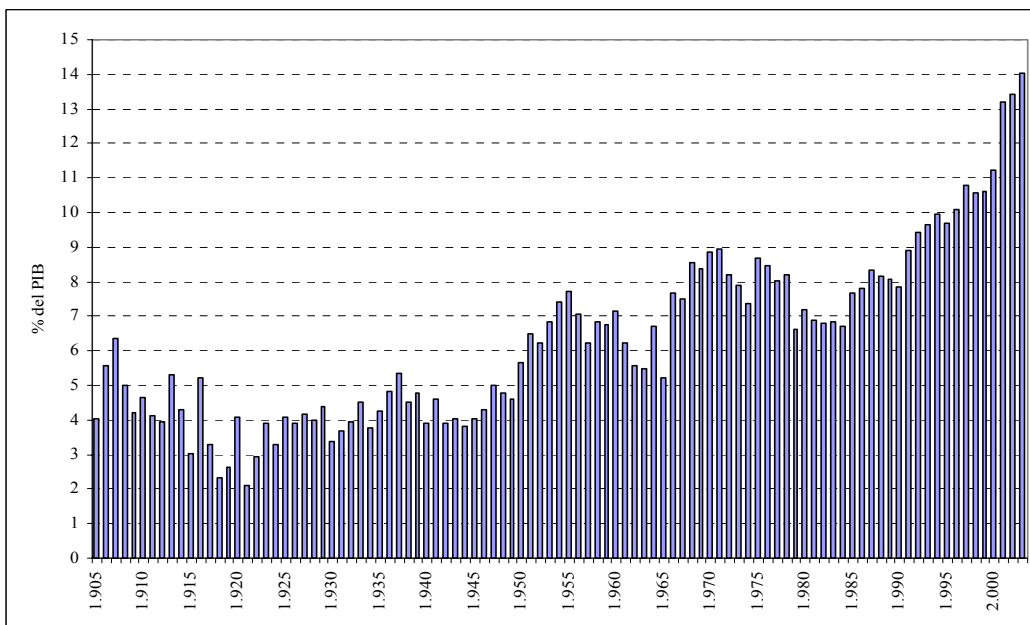
A) LA TRIBUTACIÓN EN COLOMBIA

(1). La carga tributaria en Colombia 1905-2003 (Gráfico XIII-1)

La carga tributaria, usando como medida los tributos del gobierno, en el año 2003 se encuentra en el nivel más alto logrado en un siglo (14% del PIB). Hasta los años treinta, la carga tributaria se mantuvo en un nivel promedio del 4% del PIB. Esta se incrementó en los años treinta con el fortalecimiento de los impuestos directos, particularmente con el impuesto a la renta y, muy especialmente, a finales de los cuarentas e inicios de los cincuentas con la recuperación del crecimiento económico (alcanzó un nivel promedio del 7%). El nivel logrado se mantuvo hasta mediados de los ochentas, con alguna tendencia a la baja a comienzos de los sesenta debida a la Ley 81, que fue rápidamente remediada con la introducción del impuesto a las ventas a mediados de esa década y fortalecida con la reforma tributaria de 1974. Desde mediados de los ochenta la tributación se vio fortalecida con sucesivas reformas tributarias que llevaron la carga fiscal a los niveles vigentes.

Gráfico XIII-1

Carga tributaria (impuestos del gobierno)



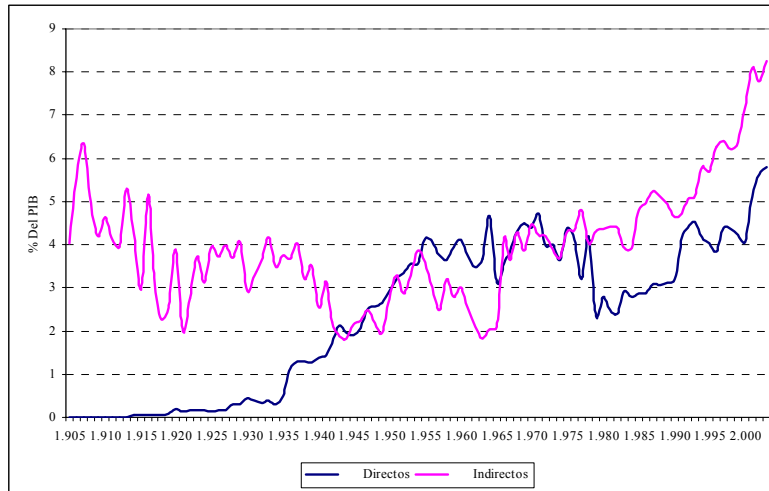
Fuentes: Anexos 1 y 3. Cálculos de los autores.

(2) La estructura tributaria: impuestos directos e indirectos (Gráfico XIII-2)

Desde comienzos de siglo y hasta entrados los años veinte, cuándo se introdujo el impuesto a la renta en Colombia, la tributación dependió principalmente de impuestos indirectos sobre las aduanas. Desde entonces y, particularmente desde mediados de los treinta cuándo se fortaleció el gravamen a la renta y se introdujeron los impuestos al patrimonio y al exceso de utilidades, la tributación directa adquirió igual importancia relativa que la indirecta. Aunque durante los años cincuenta la tributación indirecta perdió alguna importancia relativa, la introducción del impuesto de ventas a mediados de los sesenta y el impuesto al valor agregado aprobado a mediados de los ochenta, junto con la expansión de su base en las sucesivas reformas tributarias en los noventa, hizo que la tributación indirecta adquiriera de nuevo una importancia relativa mayor y creciente. Hoy en día la tributación indirecta aporta el 57% de los impuestos del gobierno, en tanto que los impuestos directos aportan el 43%.

Gráfico XIII-2

Impuestos directos versus indirectos del gobierno



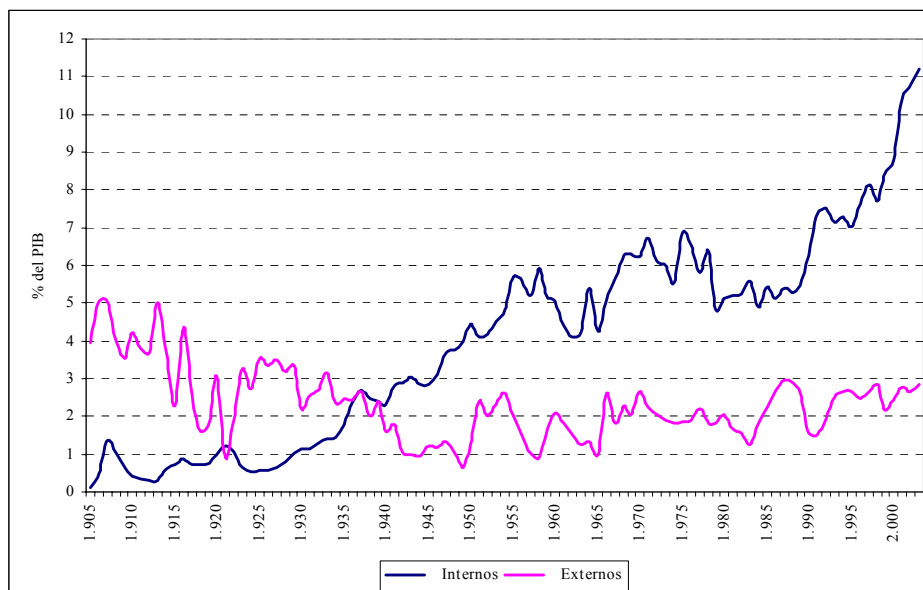
Fuentes: Anexos 1 y 3. Cálculos de los autores.

(3). La estructura tributaria: impuestos internos y externos (Gráfico XIII-3)

Cuándo se analiza el comportamiento de la tributación de acuerdo al sector de origen de los recaudos; esto es, si ellos corresponden a gravámenes a la actividad económica interna o externa, se encuentra que hasta los años veinte la tributación era exclusivamente de origen externo y fundamentada en el tributo de aduanas. Desde entonces la tributación a la actividad económica interna ha adquirido una importancia creciente. A mediados de los treinta ya se había logrado que la tributación interna adquiriera una importancia similar a la externa. Para fines del siglo se encuentra que la tributación interna contribuye con 11% del PIB, en tanto que la externa, desde los sesenta se vio también favorecida con impuestos a las ventas sobre los bienes importados, aporta recursos por el equivalente al 3% del PIB. Lo que resulta más interesante de destacar es que, a pesar de la rebaja en las tarifas de aduanas ocurrida a raíz de la liberalización comercial de comienzos de los noventa, los impuestos externos mantuvieron su participación relativamente constante, inclusive han tenido una tendencia moderadamente creciente.

Gráfico XIII-3

Impuestos internos versus externos



Fuentes: Anexos 1 y 3. Cálculos de los autores.

(4). Las reformas tributarias en Colombia (Recuadro 1 y Gráfico XIII-4)

El recuadro presenta un listado de las principales reformas tributarias ocurridas a lo largo del siglo. A partir de la elevación de aranceles en la administración Reyes han sido muy frecuentes las reformas tributarias, particularmente en períodos de caída en los recaudos por desaceleración en la actividad económica motivada por choques externos. Tal es el caso de la Primera y Segunda Guerras Mundiales, la Gran Depresión de los años Treinta y los problemas en el mercado internacional de capitales de los años ochenta y de fines de los noventa. El recuadro también ilustra la naturaleza e intensidad de las reformas tributarias en los años noventa (resaltadas en el gráfico), lo cuál no había tenido precedente a lo largo del siglo. Aunque no se reportan pruebas empíricas, se puede concluir que las reformas fueron las principales responsables de la duplicación de la carga tributaria registrada desde mediados de los ochenta. No obstante la multiplicidad de las reformas tributarias adoptadas en años recientes, la crítica general discutida por la literatura es que han sido fragmentadas y que la estructura tributaria resultante es deficiente. Esta debe ser modificada con cambios estructurales, ya que se ha dependido de impuestos que introducen grandes distorsiones al sistema fiscal y a la economía como un todo. Como un ejemplo de la multiplicidad de reformas está lo que ha pasado en la actual administración, que entre 2002 y 2003 ha hecho tres reformas tributarias.

Recuadro 1 PRINCIPALES REFORMAS TRIBUTARIAS			
GOBIERNO	AÑO	LEYES	MEDIDAS
José Manuel Marroquín	1897		Aumento impuesto al tabaco, fósforo y cigarrillo
Rafael Reyes	1905	Ley 59	Aumento en la tarifa de aduanas y nacionalización de los impuestos departamentales
José Vicente Concha	1914 y 1917	Leyes 26 y 69 y decreto 2089	Se crearon los primeros impuestos al consumo suntuario (cerveza, fósforos y naípe)
Marco Fidel Suárez	1918	Ley 56	Establece el impuesto de renta
Enrique Olaya Herrera	1931	Ley 81	Dispuso el gravamen de las rentas de las sociedades, introdujo las deducciones por depreciación y estableció el sistema de retención en la fuente
Alfonso López Pumarejo	1935	Ley 78	Crea el impuesto sobre el exceso de utilidades y sobre el patrimonio
Alfonso López	1942	Ley 45	Creó una sobretasa al impuesto a la renta debido a

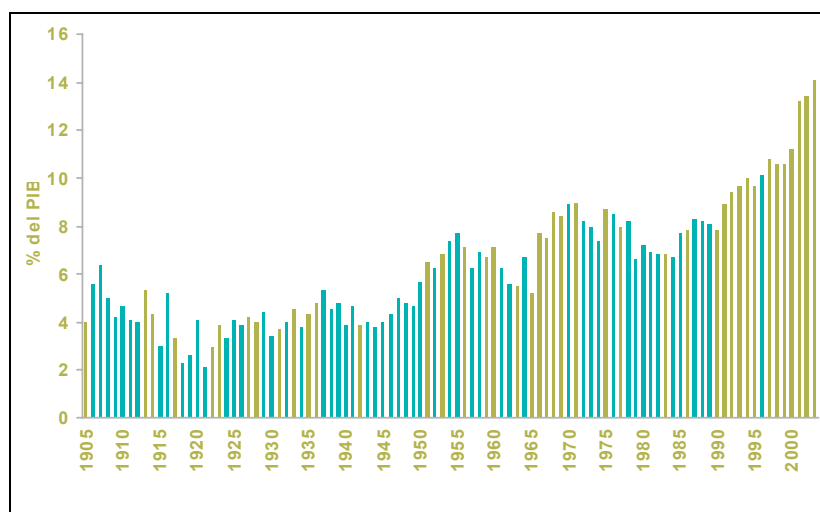
Pumarejo			los efectos de la Segunda Guerra Mundial
Gustavo Rojas Pinilla	1953	Decretos 2317 y 2615	Gravó los dividendos distribuidos por las sociedades anónimas en cabeza de los socios, estableciendo la doble tributación
Gustavo Rojas Pinilla	1956		Sobretasa del 20% en el impuesto a la renta debido a la crisis fiscal por los bajos precios del café conduce
Alberto Lleras Camargo	1960	Ley 81	Gravó las ganancias de capital e incorporó un régimen de presunción de renta sobre la propiedad rural
Guillermo León Valencia	1963	Ley 21	Creó el impuesto a las ventas que sólo entra en vigencia a partir de 1965. Sobretasa de 20% en el impuesto de renta por dos años
Guillermo León Valencia	1963	Decreto ley 3190	Estableció la retención en la fuente sobre toda clase de ingresos gravables
Carlos Lleras Restrepo	1966	Decreto 2933	Estableció una tasa máxima de retención en la fuente de 10% sobre salarios
Carlos Lleras Restrepo	1967	Decreto ley 444 y Ley 64 de 1967	Introdujo el impuesto sobre remesas del exterior. Introduce el impuesto a la gasolina y al ACPM
Misael Pastrana Borrero	1973	Leyes 4, 5 y 6	Estableció un régimen de renta presuntiva en el agro. Se amplían las exenciones personales, principalmente del sector agropecuario. Modificó el impuesto básico de renta a las personas jurídicas y se establece una tarifa de 4% sobre los primeros \$60,000 de renta y 6% sobre el exceso.
Alfonso López Michelsen	1974 – 1975	Decretos 2053, 2348 de 1974 y 2247 de 1975 y Ley 49 de 1975	En renta se modificó el sistema de tarifas y de exenciones personales por uno de descuentos tributarios y se unificó el impuesto. Adicionalmente, se elevó la tarifa marginal máxima del impuesto de renta a 56%. Respecto al IVA, se amplió la base y subieron las tarifas; además se reclasificaron los productos en los distintos niveles tarifarios según los últimos datos de la recomposición del gasto. En IVA también se permitió descontar todos los impuestos pagados en cualquier compra de las empresas, excepto los bienes de capital.
Alfonso López Michelsen	1977	Ley 54	Elevó el ajuste por inflación de 8% a 14% en 1977 y a 60% de la tasa de inflación de ahí en adelante.
Belisario Betancur	1983	Leyes 9 y 14	Déficit fiscal agudo. Reducción en las tasas: la tasa marginal máxima del impuesto de renta pasó de 56% a 49%. Estableció el IVA con una tasa única a 10%. Eliminó la doble tributación de las sociedades anónimas.
Virgilio Barco Vargas	1986	Ley 75	Reducción de las tasas máximas de renta, fijando 4 tasas marginales. La marginal máxima pasó a 30%. Unificación en las tasas para sociedades limitadas y anónimas a 30%. El 90% de los salarios quedó exento de retención en la fuente. Eliminación de la doble tributación. Se autoriza el recaudo de impuestos en Bancos
Cesar Gaviria Trujillo	1990	Ley 44	Facultad de los contribuyentes para fijar avalúo del inmueble. Sistema de tarifas flexibles para el

			Impuesto Predial Unificado.
Cesar Gaviria Trujillo	1990	Ley 49	Estableció una amnistía tributaria que permite la entrada de capitales colombianos puestos en el exterior. Incremento de la tasa del IVA del 10% al 12%. Reducción del arancel promedio del 16,5% al 7%.
Cesar Gaviria Trujillo	1992	Ley 6	Sobretasa de 25% sobre el impuesto a la renta. Aumento de la tasa del IVA del 12% al 14%. IVA de 35-45% para bienes de lujo.
Cesar Gaviria Trujillo	1993	Ley 100	Incremento en 10% de los impuestos de nómina.
Ernesto Samper Pizano	1994	Ley 174	Estableció una renta presuntiva de 1,5% y aumento de la renta presuntiva sobre el patrimonio líquido a 5%. Creó una exención del 30% de los pagos laborales.
Ernesto Samper Pizano	1995	Ley 223	Aumento de la tasa del impuesto de renta de 30% a 35%. Aumento de la tasa del IVA al 16% e inclusión en su base insumos y materiales para la construcción
Andrés Pastrana Arango	1998	Decretos 2330 y 2331	Emergencia económica. Creó el impuesto a las transacciones financieras (2X1000), por medio del mecanismo de emergencia económica y social.
Andrés Pastrana Arango	1998	Ley 488	Los nuevos contribuyentes del impuesto a renta son: cajas de compensación familiar y fondos de empleados de asociaciones gremiales. Eliminación de renta presuntiva sobre el patrimonio bruto. La tarifa de IVA se redujo de 16% a 15%. Sobretasa a la gasolina y el ACPM
Andrés Pastrana Arango	2000	Ley 633	Para efectos del impuesto sobre la renta, se presume que la renta líquida del contribuyente no es inferior a la cifra que resulte mayor entre el seis por ciento (6%) de su patrimonio líquido o el uno por ciento (1%) de su patrimonio bruto, en el último día del ejercicio gravable inmediatamente anterior. La tarifa general del IVA es del 16%, la cual se aplicará también a los servicios, con excepción de los excluidos expresamente. Se crea un nuevo impuesto, a partir del 1 de enero del 2001, el Gravamen a los Movimientos Financieros, a cargo de los usuarios del sistema financiero y de las entidades que lo conforman. La tarifa será del tres por mil (3x1000).
Alvaro Uribe Vélez	2002	Decreto 1838	Con base en la declaratoria de Estado de Conmoción Interior (Decreto 1837 de agosto 11 de 2002) se creó un impuesto con el fin de atender los gastos para “preservar la Seguridad Democrática”. Impuesto sobre el patrimonio por una sola vez sobre los declarantes del impuesto de renta y complementarios del año fiscal 2001 con patrimonio bruto superior a \$169.5 millones, con una tarifa del 1.2% sobre el patrimonio líquido.
Alvaro Uribe Vélez	2002	Ley 788	Creó una sobretasa a cargo de los contribuyentes obligados a declarar impuesto sobre la renta equivalente al 10% del impuesto neto de renta para el año 2003. Creó tarifas diferenciales del IVA: 2%, 7% para los bienes y servicios gravados,

			estableciéndose que a partir del 1 de enero de 2005 pasan a ser gravados, esta última será del 10%. En el mismo sentido se modifican las tarifas para los vehículos automóviles.
Alvaro Uribe Vélez	2003	Ley 863	Estableció una sobretasa del 10% del impuesto neto de renta durante los próximos 3 años. Creó el impuesto del 0,3% al patrimonio poseído a 1 de enero de 2004 durante los próximos 3 años y cuando dicho patrimonio sea superior a \$3.000 millones (base 2004). Determinó una devolución de 2 puntos del IVA para compras con tarjeta de crédito o débito, de bienes o servicios a la tarifa del 16% y, a partir del 1 de enero de 2005 para adquirir bienes y servicios con tarifa del 10%. Excluyó nuevos bienes del impuesto del IVA e incluyó otros a la tarifa del 7%

Gráfico XIII-4

La carga tributaria y las reformas tributarias (resaltado)



Fuentes: Anexos 1 y 3. Cálculos de los autores.

(5). Emergencia económica y tributación: experiencia histórica (Recuadro 2)

El recuadro busca llamar la atención sobre la forma o expediente legal utilizado por los gobiernos para adelantar las reformas tributarias y los recortes de gasto público. Como se observa, desde la época de Reyes las diversas administraciones han buscado pasar las reformas por la vía fácil de declarar estados de emergencia económica para no tener que

recurrir al Congreso para su aprobación. El análisis histórico señala que en Colombia, que ha sido un país de leyes, no ha sido fácil conseguir la aprobación de reformas tributarias mediante la declaración de estados de excepción. No obstante, ha sido también una constante histórica que en las ocasiones en que la declaratoria de emergencia ha sido inexecutable, el Congreso les ha dado posteriormente una expedita aprobación.

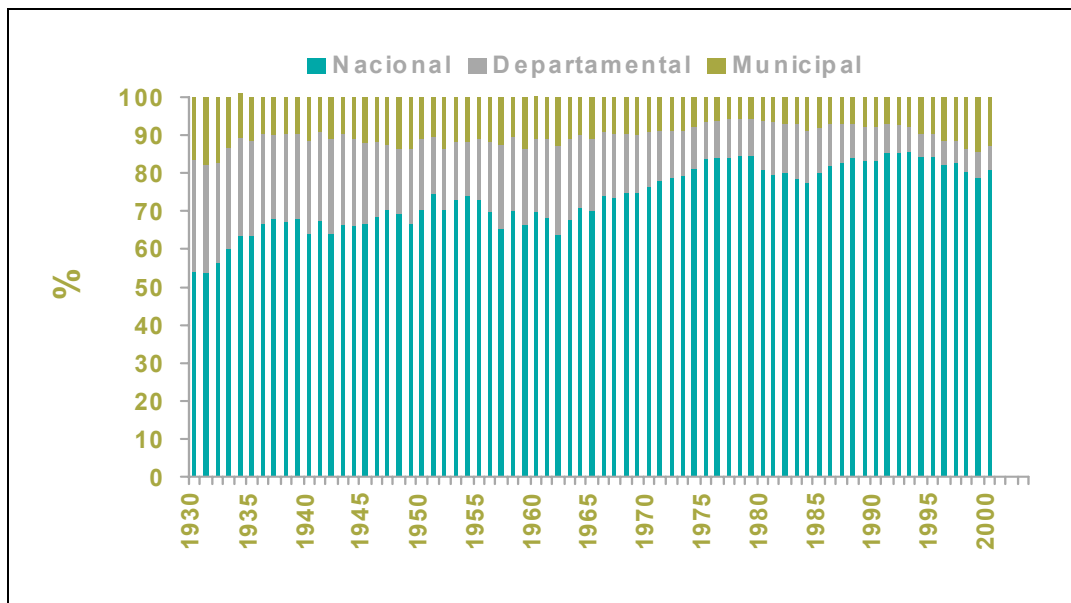
Recuadro 2			
USO DE EMERGENCIAS PARA ADOPCIÓN DE POLÍTICAS FISCALES			
GOBIERNO	AÑO	LEYES	MEDIDAS
Reyes	1905	Dec. 29; Art. 121	Aduanas. Aumenta arancel 70%
Reyes	1905	Dec. Leg. 24	Impuestos departamentales
Concha	1914	Ley 126	Facultades para manejo situación económica y fiscal
Concha	1915	Dec. 23	Reducción sueldos
Concha	1917	Ley 51	Recorte gastos
Cincha	1917	Ley 69	Facultades Fiscales
Olaya	1933	Leyes 94/114	Facultades Fiscales
López	1934		Legisla impuestos patrimonio, utilidades
Santos	1941	Ley 38	Legislación aumento tributos
Echandía	1944		Orden público económico, establece impuestos
Rojas	1953		Doble tributación y otros impuestos
Lleras	1968		Reforma constitucional establece reglas para su aplicación
López	1974	Ley 23/74	Reforma por emergencia Art 122
Betancur	1983	Dec. 3743/83	Reforma Tributaria Emergencia. Inexecutable
Gaviria	1992	Emergencia Salarial	Sentencia C-004 Establece interpretación uso de emergencia bajo la nueva constitución
Gaviria	1994	Emergencia Ecológica	Desbordamiento Río Paez.. Exención Tributaria. Sentencia C-179/94
Gaviria	1992	Apagón	Exequible. Sentencia 447/92
Samper	1997	Emergencia	Establece impuestos. Inexecutable. Sentencia C-122/97
A. Pastrana	1998	Emergencia	Impuesto a transacciones financieras. Sentencia C-122/99
A Pastrana	1999	Emergencia	Terremoto Eje Cafetero. Extensión impuesto financiero. Sentencia C-216/99
Uribe	2002	Conmoción Interior	Establece impuesto transitorio al patrimonio

(6). La estructura tributaria por niveles del gobierno 1930-2003 (Gráfico XIII-5)

En el período estudiado se dio una gradual y sostenida pérdida de importancia relativa de los gobiernos territoriales frente al gobierno central, a pesar de que a la vez se dio un mayor nivel de gasto a nivel territorial. Esto se originó, como lo describen bien los informes de las diversas misiones fiscales a Colombia, en la naturaleza de los tributos asignados a los departamentos y municipios en Colombia. A pesar de la baja elasticidad-ingreso de la tributación a los departamentos, que dependen de gravámenes como el tabaco, licores y cerveza, y que se buscó compensar en algún grado con participaciones en el impuesto de vehículos y gasolina, la realidad es que estos fueron los que mayor participación perdieron en el conjunto de los ingresos tributarios del sector público. Esta pérdida de participación en la tributación está vinculada también con la organización del Estado y las escasas funciones directas asignadas a los departamentos.

Respecto a los municipios también se registra una sostenida, aunque menor pérdida de participación en la tributación nacional. Varias de las reformas tributarias descritas anteriormente dieron mayor autonomía fiscal municipal en la fijación de los impuestos prediales y se incrementó notablemente su participación en los impuestos a la gasolina. Como consecuencia se observa cierta recuperación en la participación municipal en los impuestos totales en los últimos años. Sin embargo, los niveles de recaudo no son consistentes con lo que sería un país descentralizado (Rincón, Ramos y Lozano, 2004).

Gráfico XIII-5
Tributación por niveles de gobierno



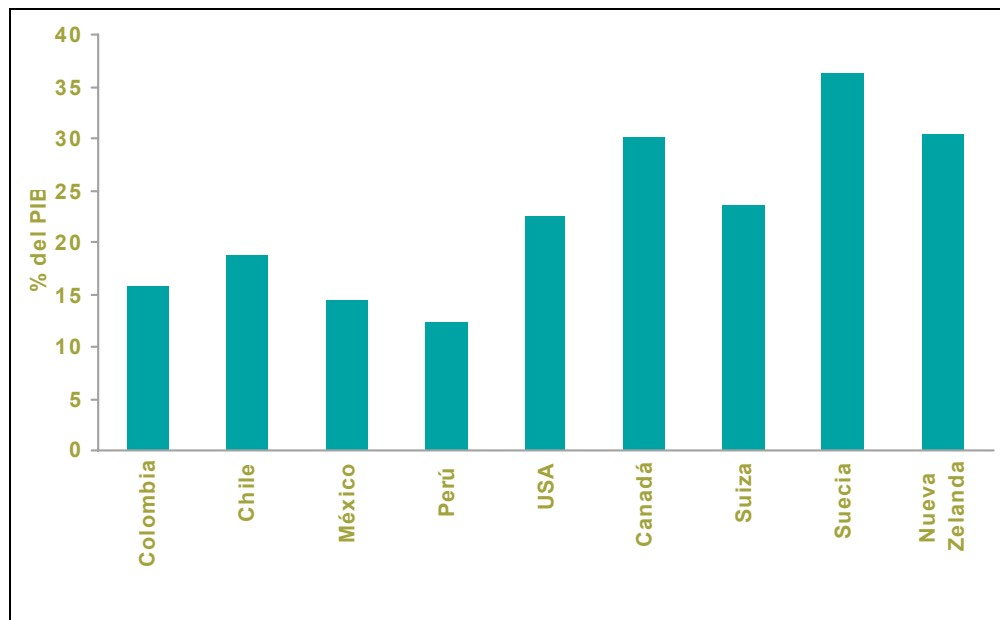
Fuente: Misión sobre las finanzas gubernamentales en Colombia (1980)
Misión sobre la descentralización y federalismo fiscal (1986)

(7). La carga tributaria en Colombia en una perspectiva internacional
(Gráfico XIII-6)

La evidencia disponible presentada en el cuadro indica que hasta comienzos de los noventa la carga tributaria total en Colombia era baja en el contexto internacional y aún Latinoamericano. Esto fue resaltado desde la Reforma Musgrave a finales de los años sesenta y reiterado en otras misiones fiscales, notablemente en la Misión de Finanzas Intergubernamentales de 1981. Como resultado de las sucesivas reformas tributarias adelantadas a lo largo de la década de los noventa y primeros años de 2000, la carga tributaria colombiana se incrementó en más de un cincuenta por ciento al pasar del 10% del PIB en 1990 al 16% en 2001. Esto situó a Colombia por encima del promedio de América Latina. Cuando se toman en las contribuciones parafiscales y a la seguridad social se identifica que Colombia dispone ya de niveles de ingresos tributarios consistentes con su nivel de desarrollo económico y social.

Gráfico XIII-6

La carga tributaria: una comparación internacional



Fuente: Rincón, Ramos y Lozano (2004).

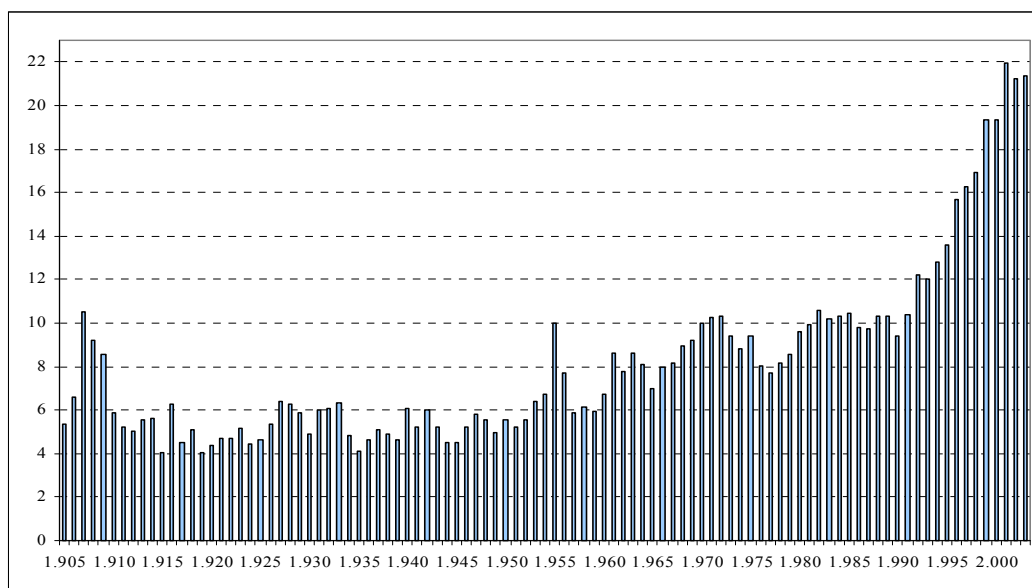
B) EL GASTO PÚBLICO EN COLOMBIA

(1). El tamaño del gobierno nacional en Colombia 1905-2003 (Gráfico XIII-7)

Durante los primeros cincuenta años del Siglo XX, el gasto público total del gobierno se mantuvo en un nivel promedio de alrededor del 5% del PIB, excepto a finales de la administración Reyes y del gobierno de Abadía, a raíz de la contratación de empréstitos externos, así como en el período de la bonanza cafetera de mediados de los cincuenta. Una segunda etapa de crecimiento gradual del gasto, con altibajos originados en las prioridades del desarrollo económico y en el papel del gasto público, se dio entre 1960 y 1990. En este lapso de treinta años el gasto público pasó a un nivel promedio cercano al 10% del PIB. Se destacan incrementos continuos de gasto, con excepción del ajuste realizado y durante la administración López a mediados de los setenta y del programa de ajuste de mediados de los ochenta en las administraciones Betancur y Barco. La tercera etapa de crecimiento acelerado del gasto público en Colombia se dio a lo largo de los noventa y los primeros

años del Siglo XXI. En este período, de algo más de diez años, el gasto público del gobierno se duplicó y pasó a un nivel sin precedentes de más del 20% del PIB.

Gráfico XIII-7
Gasto total del GNC (% del PIB)



Fuentes: Anexos 1 y 3. Cálculos de los autores.

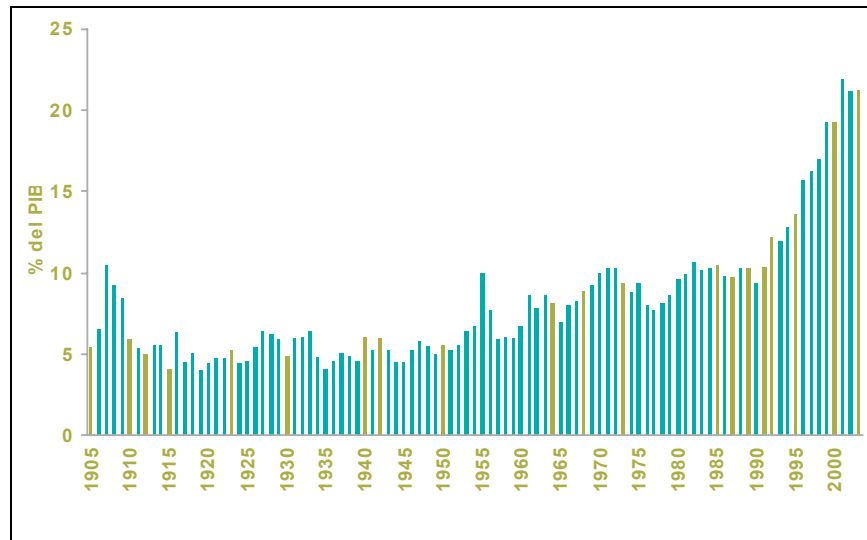
(2). Historia de las reformas presupuestales en Colombia (recuadro 3 y Gráfico XIII-8)

El recuadro presenta un listado de las principales reformas presupuestales adelantadas a lo largo del siglo (resaltadas en el gráfico), algunas de ellas logradas mediante el otorgamiento de facultades extraordinarias al ejecutivo por parte del Congreso. Del análisis de lo sucedido en esos años con el gasto público se colige que aunque al gobierno le fueron otorgadas facultades para ajustar el gasto público y para reformar el Estatuto Orgánico del Presupuesto su impacto fue menor, en términos de reducir el tamaño del Estado.

Recuadro 3			
REFORMAS PRESUPUESTALES			
GOBIERNO	AÑO	LEYES	MEDIDAS
Reyes	1905	Dec 426	Establece contabilidad de caja
Restrepo	1910		Recorte de gastos
Restrepo	1912	Código fiscal	Impide contracréditos (recortes del presupuesto)
Concha	1915	Reforma Código Fiscal	Establece contracréditos (recortes del presupuesto)
Ospina	1923	Ley 34	Sobre la formación del presupuesto
Concha	1930		No se aprobó presupuesto
Santos	1940		Recorte de Gastos
Santos	1942		Recorte de Gasto
Santos	1942		Propuesta de Reforma Presupuestal
Gómez	1950	Dec. 164/50	Nuevo Estatuto Orgánico
A. Lleras	1960	Dec. 1016	Nuevo estatuto orgánico
Valencia	1964	Dec. 1675	Nuevo Estatuto Orgánico
C. Lleras	1968	Art. 53 Constitución	Establece cesión de ventas
M. Pastrana	1973	Ley 17/72; Dec. 294/73	Nuevo Estatuto Orgánico
Betancur	1985		Propuesta de Estatuto Orgánico
Betancur	1985	Dec. 742/85	Constitución de Comisión de Gasto Público
Barco	1987		Decreto de desmonte de institutos descentralizados del orden nacional
Barco	1989	Ley 38 de 1989	Nuevo Estatuto Orgánico del Presupuesto
Gaviria	1991	Ley 31. Banco de la República.	Limitación crédito al Gobierno
Gaviria	1992	Ley 4	Aumento sueldos Ejército, Magisterio, Salud
Samper	1995		Creación de Comisión de Racionalización del gasto público
A. Pastrana	2000	Ley 617	Impone restricción al gasto, Ley de Ajuste Fiscal Territorial
Uribe	2002		Reforma Pensional
Uribe	2003	Ley 819/03	Ley de Responsabilidad Fiscal
Uribe	2004		Propuesta de Reforma al Estatuto Orgánico del Presupuesto

Gráfico XIII-8

Impacto de las reformas presupuestales (resaltado)



Fuentes: Anexos 1 y 3. Cálculos de los autores.

(8). (3). *La estructura del gasto público del gobierno 1980-2003 (Gráfico XIII-9 y*

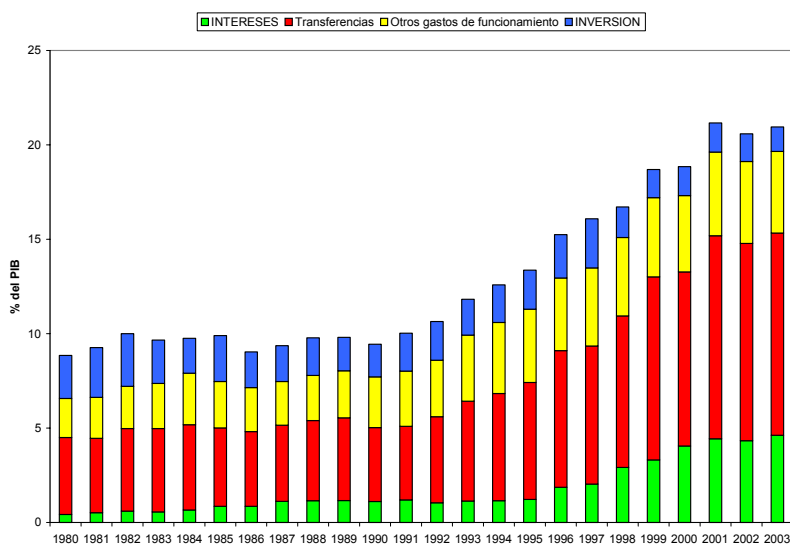
Gráfico XIII-10)

El Gráfico XIII-9 muestra que, contrario a lo sucedido en las administraciones Reyes, Abadía y Turbay, cuándo el gasto del gobierno estuvo jalonado por la inversión en infraestructura, desde mediados de los ochenta el aumento ha estado originado en los gastos de funcionamiento, así como en la creciente carga de los intereses de la deuda pública. En efecto, los gastos de funcionamiento han aumentado más del doble desde 1990.

El crecimiento de los gastos de funcionamiento se explica en buena parte por la evolución de las transferencias, que pasaron de 4% del PIB en 1990 a 10.7% en 2003, lo cual se debe al incremento tanto de las transferencias territoriales constitucionales (de 2.4% a 5.6%) como de las pensiones (de 0.8% a 3.1%) y otras transferencias (

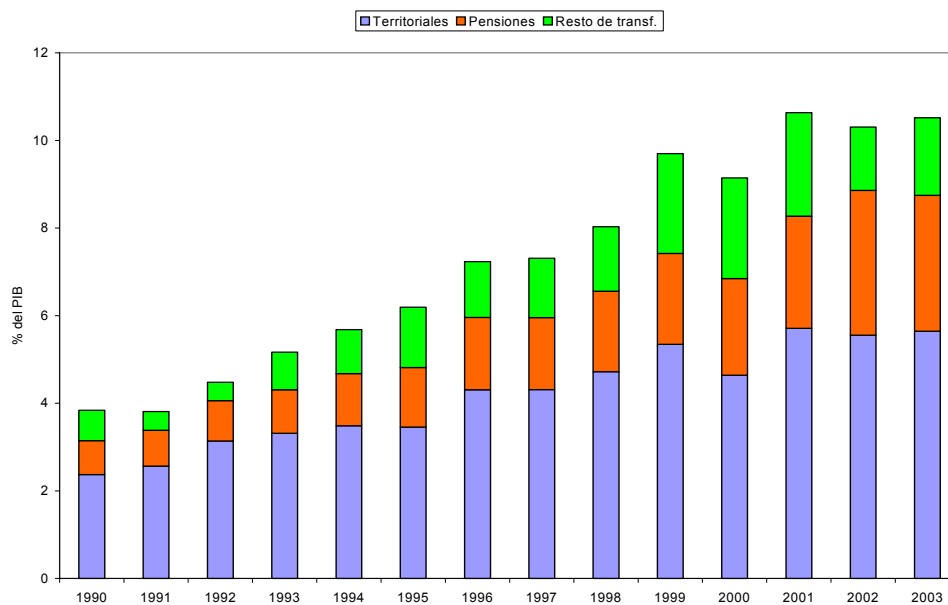
Gráfico XIII-10). Adicionalmente, el servicio de la deuda también ha crecido drásticamente de 1.1% del PIB en 1990 a 4.6% en 2003.

Gráfico XIII-9
Estructura de gasto del GNC: 1980-2003 1/



Fuente: 1980-2003: CONFIS y Banco de República. Cálculos de los autores.
 1/ Corresponde a la metodología de Operaciones Efectivas de Caja (OEC).

Gráfico XIII-10
Evolución reciente de las transferencias del GNC 1/



Fuente: 1980-2003: CONFIS y Banco de República. Cálculos de los autores.
1/ Corresponde a la metodología de Operaciones Efectivas de Caja (OEC).

(9). (4). Decisiones constitucionales y legales sobre transferencias públicas
(Recuadro 4 y Gráfico XIII-11)

Gráfico XIII-11

El recuadro hace un recorrido histórico de las principales decisiones legales y constitucionales relacionadas con las transferencias del gobierno central a los gobiernos territoriales y, de manera más general, sobre las políticas de descentralización. El origen del actual sistema de transferencias territoriales se encuentra en la reforma constitucional de 1958 que estableció una transferencia del 10% de los ingresos corrientes de la Nación para la educación. Más tarde con la Constitución de 1968 se creó el situado fiscal y en 1969 la cesión de ventas a los municipios. A comienzos de los setenta se aprobó la ley que fijó las reglas y porcentajes del situado fiscal y que elevó significativamente las transferencias frente al pasado. En 1975 se nacionalizó la educación y se absorbieron obligaciones por parte del gobierno y a mediados de los ochenta se incrementó la cesión de ventas. La decisión con mayor impacto en las transferencias territoriales fue la Constitución de 1991. El Acto Legislativo 01 de 2001 buscó romper la automaticidad de las transferencias frente a los ingresos corrientes; sin embargo, generó algunos inconvenientes, como se discute en Rincón, Ramos y Lozano (2004).

El

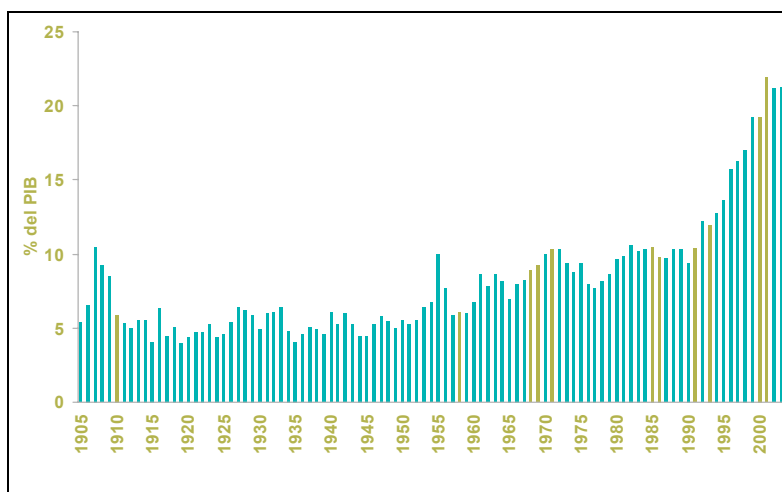
Gráfico XIII-11 resalta las decisiones sobre transferencias y hace evidente el papel que estas han jugado en el incremento del gasto.

Recuadro 4			
TRANSFERENCIAS A GOBIERNOS TERRITORIALES Y FINANZAS REGIONALES			
GOBIERNO	AÑO	LEYES	MEDIDAS
Marroquín	1898		Propone descentralización fiscal
Reyes	1904	Decreto	Centralización de los ingresos departamentales
Restrepo	1910	Decreto	Descentralización de ingresos departamentales
A. Lleras	1958	Reforma Constitucional	Establece transferencia del 10% para educación
C Lleras	1968	Reforma constitucional.	Reforma constitucional. Situado fiscal
C Lleras	1969	Ley 35/68	Cesión de ventas
M Pastrana	1971	Ley 46/71	Fija reglas de distribución del situado fiscal

A. Michelsen	1975	Ley 43	Nacionalización del gasto en educación. Detrimento de las finanzas públicas territoriales e incluso del Gobierno Nacional
Betancur	1983	Ley 14	Fortalecimiento fiscal territorial
Betancur	1985	Ley 50	Fortalecimiento fiscal territorial
Betancur	1986	Ley 12	Incrementa cesión de ventas 20 puntos
Gaviria	1991	Reforma Constitucional	Reforma e incrementa transferencias
Gaviria	1993	Ley 60/93	Reglamenta transferencias dispuestas por constitución
Gaviria	1993	Ley 100/93	Reforma pensional. Asume obligaciones territoriales
A Pastrana	2000	Ley 617/2000	Ajuste Fiscal Territorial
A Pastrana	2001	Acto Legislativo 01	Modifica Transferencias
A Pastrana	2001	Ley 75	Esquema acorde con Acto Legislativo 01 de 2001

Gráfico XIII-11

Impacto de las transferencias a gobiernos territoriales sobre el gasto del gobierno (en amarillo) 1/



Fuentes: Anexos 1 y 3. Cálculos de los autores.

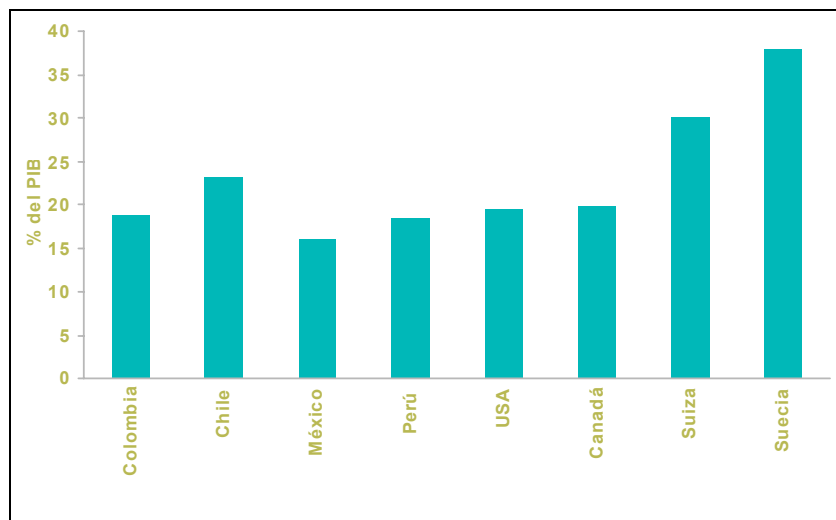
(5). El tamaño relativo del gobierno en una perspectiva internacional (Gráfico XIII-14)

El gráfico muestra el tamaño del gobierno para 2001 en algunos países emergentes y desarrollados de acuerdo al Banco Mundial. El gasto público del gobierno colombiano se sitúa en niveles cercanos a los de otros países Latinoamericanos como Perú y Chile, y ligeramente superior a México. El nivel también es similar al de países desarrollados como

Estados Unidos y Canadá. Por otra parte, el nivel de gasto del gobierno colombiano es inferior al de Suiza y Suecia, países catalogados como Estados de bienestar.

Gráfico XIII-12

Tamaño del gobierno central: una comparación internacional 2001



Fuente: World Development Indicators, 2004, The World Bank.

C) EL BALANCE FISCAL DURANTE EL SIGLO XX

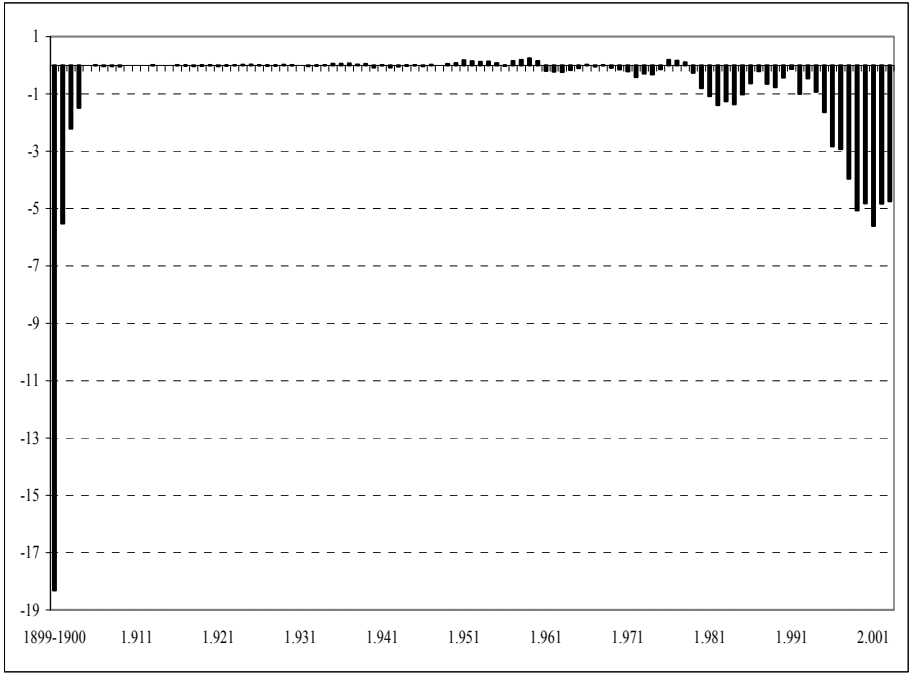
(1). El déficit del gobierno entre 1899 y 2003 (Gráfico XIII-14) y entre 1905 y 2003 (Gráfico XIII-14)

El análisis del balance fiscal a lo largo del Siglo XX evidencia cuatro períodos de grandes déficit: el primero se dio como consecuencia de la Guerra de los Mil Días, que como se aprecia en el Gráfico XIII-14, no tiene precedentes históricos. Desafortunadamente no contamos con información sobre el comportamiento del PIB entre 1899 y 1904 que permita calcular el indicador del desbalance fiscal del gobierno como porcentaje del PIB y compararlo con otros períodos de grandes problemas fiscales. El Gráfico XIII-14 indica que hacia finales de la administración Reyes, quién había realizado inmensos esfuerzos de ajuste fiscal al inicio de su administración, y como consecuencia de un ambicioso programa

de obras públicas (carreteras y ferrocarriles), se presentó un nuevo desajuste fiscal del gobierno que alcanzó el 3% del PIB. El siguiente gran episodio de déficit fiscal se presentó hacia finales de la administración Turbay a comienzos de la década de los ochentas, como consecuencia del efecto combinado de un programa deliberado de gasto en infraestructura (transporte, energía y minas), financiado con crédito externo, y de un bajo crecimiento económico. El cuarto período corresponde a lo ocurrido durante la segunda mitad de los noventa, cuándo el déficit del gobierno adquirió niveles sin precedentes en el Siglo XX, por aumentos en el gasto por encima de los ingresos, especialmente relacionados con gastos de funcionamiento e intereses de la deuda.

Gráfico XIII-13

El déficit del gobierno, 1899-2003 (Billones de pesos de 1994)



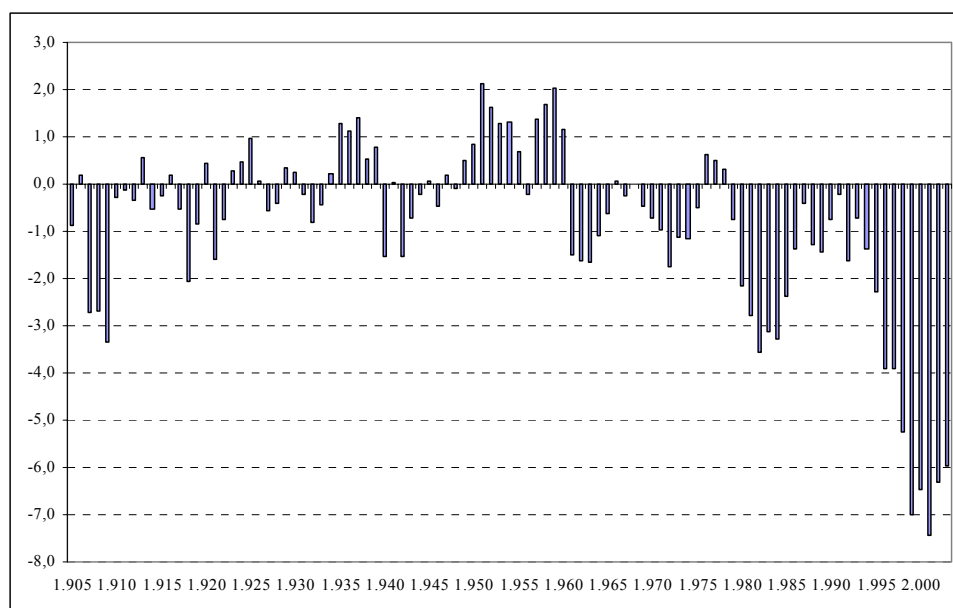
Fuentes: Anexos 1 y 3. Cálculos de los autores.

También se presentaron otros tres períodos de déficit de menor envergadura que correspondieron al final de los años veinte, el comienzo de los sesenta y los inicios de los

setenta. Lo sucedido en los veintes y setentas obedeció a programas deliberados de inversión pública financiados con crédito externo.

Existieron durante el siglo cinco períodos de ajuste fiscal exitoso, los cuales corresponden a los años treinta, cincuentas, sesentas, setentas y comienzos de los ochentas. Salvo el período de los años treinta que fue de bajo crecimiento, los otros coincidieron con medidas de política importantes por el lado de los ingresos, auges de crecimiento económico y bonanzas del sector cafetero.

Gráfico XIII-14
El déficit del GNC 1904-2003 (% del PIB)



Fuentes: Anexos 1 y 3. Cálculos de los autores.

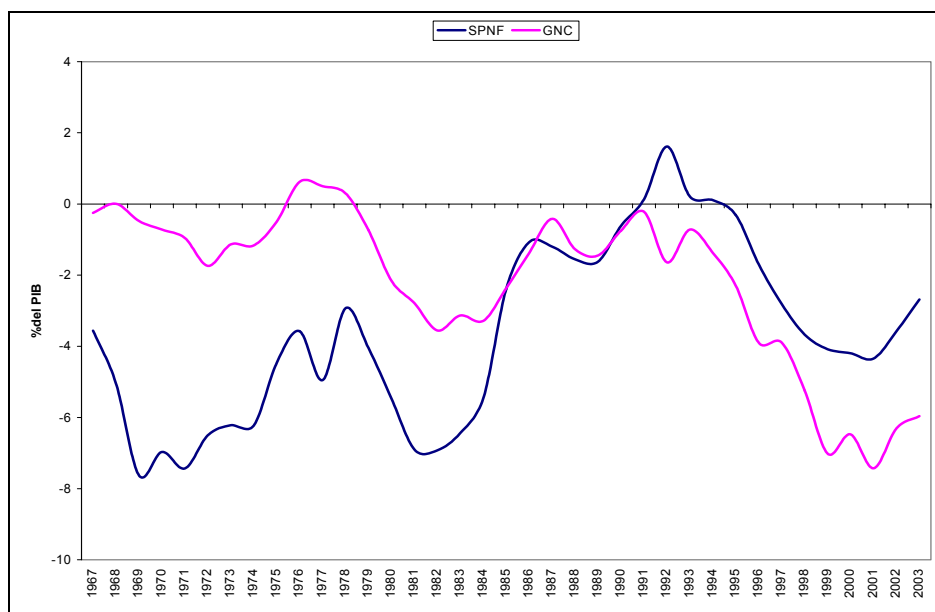
(2). El balance fiscal del gobierno versus el del Sector Público No Financiero
(Gráfico XIII-15)

El gráfico muestra la evolución del balance fiscal del gobierno comparado con el del Sector Público No Financiero (SPNF) para el periodo 1967-2003. Un hecho interesante es la recomposición de estos balances fiscales: desde finales de los sesenta a mediados de los

ochenta, el SPNF presentaba una tendencia deficitaria superior a la del gobierno y posteriormente este comportamiento se revirtió. En efecto, en 1970 el déficit del SPNF era del orden del 7% del PIB y el del gobierno del 0.7%, lo que implicaba que el sector descentralizado (establecimientos públicos, empresas del Estado y entidades territoriales) presentaba un déficit de 6.3% del PIB. En 2003, el SPNF registró un déficit efectivo de caja de 2.7% del PIB, compuesto por un déficit del gobierno de 6% del PIB y un superávit del sector descentralizado de 3.3% del PIB.

Gráfico XIII-15

Comparación: balance fiscal del gobierno versus el del SPNF



Fuente: DNP, CONFIS y Banco de la República.

Varios argumentos explican el deterioro de las finanzas del sector descentralizado en la década de los sesenta y setenta³⁸. En promedio, en los años sesenta se crearon 43 entidades

³⁸ La Misión Bird-Wiesner resaltó la creciente importancia del sector descentralizado desde 1950.

y empresas nacionales y en 1978 existían 129, excluyendo ministerios y departamentos administrativos. En segundo lugar, los gastos de los niveles departamentales y su sector descentralizado aumentaron como consecuencia del aporte de los gastos en educación, y salud (fondos educativos regionales, servicios seccionales de salud, SSS). Finalmente, entre 1967 y 1978 se produjo una caída en la importancia relativa de los impuestos departamentales y municipales.

En este contexto, la preocupación por el saneamiento de las finanzas públicas llevó al gobierno de Betancur a adoptar medidas de autonomía fiscal y racionalización de gasto que, junto con los excedentes de ECOPETROL y del Fondo nacional del Café y del saneamiento de las finanzas territoriales, redujeron drásticamente el déficit del SPNF. Posteriormente, a finales de la década de los ochenta, el gobierno tuvo que asumir la crisis del sector eléctrico; es decir, grandes obligaciones del sector descentralizado quedaron en cabeza del gobierno. En los años noventa, el sector descentralizado entró en una etapa de saneamiento, privatizaciones y acumulación de excedentes de la seguridad social (pensiones) y del sector petrolero, mientras el gasto del GNC aumentó dramáticamente los gastos como consecuencia de la constitución de 1991, los pagos de intereses de la deuda y, al final, por transferencias para pagos de pensiones. Desde entonces, los gastos del GNC comenzaron a aumentar dramáticamente.

D) LA DEUDA PÚBLICA EN COLOMBIA

(1). Manejo de la deuda pública entre 1905 y 2003(Recuadro 5)

A comienzos de siglo Colombia había heredado ya una deuda pública externa significativa resultante de los empréstitos contratados a través de bonos desde la independencia; además de obligaciones internas derivadas de colocaciones de bonos, así como de un inmenso retraso en el pago de obligaciones con contratistas del gobierno, cuyo listado fue motivo de justificación de una reforma fiscal por parte de Reyes al Congreso (Ley 59 de 1905). Hasta los años veinte desde cuándo se tiene información continua sobre la deuda del gobierno se conoce que en 1911 el gobierno aprobó el Convenio Holguín Averbury sobre la deuda externa republicana y que esta, al igual que la deuda interna, se sirvió continuamente desde la administración Reyes. A finales del segundo decenio y comienzos de los años veinte se

dio un proceso de endeudamiento interno del gobierno significativo. Otros grandes episodios de endeudamiento se dieron en los veinte con la contratación de deuda externa, en los treinta con la moratoria, a partir de los sesenta con el crédito multilateral, en los setenta con el crédito de la banca comercial internacional, en los ochenta con la crisis de la deuda Latinoamericana y a partir de los noventa con el crecimiento sin precedentes de la deuda interna y externa.

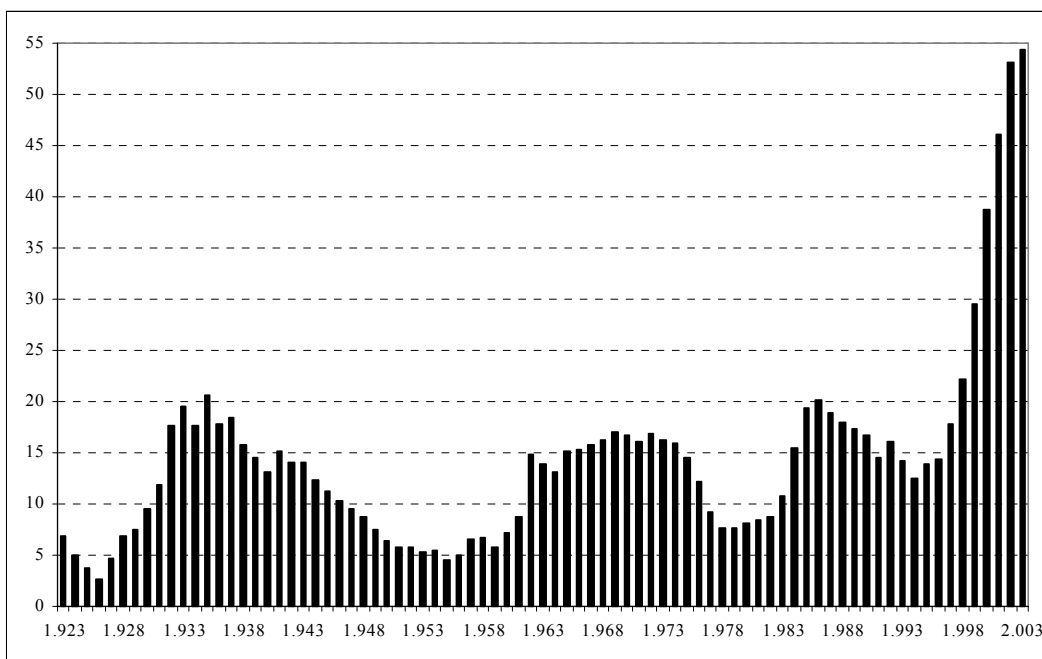
Recuadro 5		
Manejo de la deuda pública		
GOBIERNO	AÑO	MEDIDAS
Reyes	1905	Renegociación deuda externa, convenio Holguin-
Reyes	1905	Vales y pagarés de Deuda Interna
Reyes	1906	Créditos externos para ferrocarriles
Restrepo	1911	Renegociación deuda externa. Aprueba convenio H-A
Restrepo	1912	Deuda departamental. Gobierno repaga obligaciones
Suarez	1918	Emisión vales de Deuda Interna
Suarez	1919	Cédulas tesorería
Suarez	1920	Bonos de tesorería
Ospina	1925	Endeudamiento externo
Concha	1928	Endeudamiento territorial. Endeudamiento externo
Olaya	1930/3	Préstamos Gobierno de Emisor
Olaya y A. López P.	1933/42	Moratoria de deuda externa
Santos	1940	Reestructuración deuda interna
Santos	1942	Arreglo deuda externa de Gobiernos Territoriales
A. Lleras	1945	Deuda externa departamental
C. Lleras	1969	Créditos BIRF, BID
M. Pastrana	1970/2	Apertura crédito banca comercial
A. López M.	1975	Ley 18/75. Reducción de Endeudamiento Externo
Turbay	1980	Ley 25/80. Ley de autorización endeudamiento externo
Turbay	1981	Ley 7/81. Ley autorización endeudamiento interno y territorial
Betancur	1985	Renegociación internacional. Crédito Jumbo
Gaviria	1990	Reforma al endeudamiento Ley 51/1990
A. Pastrana	2001	Liability Managent (Interna)

(2). Evolución de la Deuda Pública del Gobierno Nacional 1923-2003 (Gráfico XIII-16)

Como se advierte en el gráfico, la deuda del gobierno registró un período de crecimiento durante la segunda mitad de los años veinte y a lo largo de los treinta. Si bien el endeudamiento externo se originó en los veinte, las decisiones de no atender las amortizaciones, la capitalización de intereses y la posterior moratoria, junto con los créditos del banco central al gobierno, incrementaron la deuda. Luego de un período de reducción

del endeudamiento que se prolongó hasta fines de los cincuenta, el endeudamiento registró un auge durante los sesentas y comienzos de los setenta. El ajuste del endeudamiento durante la administración Lopez Michelsen (1974-1978) fue sucedida por un nuevo endeudamiento durante la administración Turbay (1978-1982), lo que se constituyo en una nueva ola de endeudamiento público. Luego de la etapa de ajuste bajo las administraciones Betancur (1982-1986), Barco (186-1990) y Gaviria (1990-1994), se inició desde mediados de los noventa un proceso de endeudamiento sin precedentes en el siglo que ha conducido a niveles superiores al 50% del PIB, después de tener niveles promedio de alrededor del 10% del PIB por setenta años. Los esfuerzos recientes por generar un superávit primario que estabilice la deuda a mediano plazo apenas comienza a evidenciarse.

Gráfico XIII-16
Deuda total del gobierno (% del PIB)



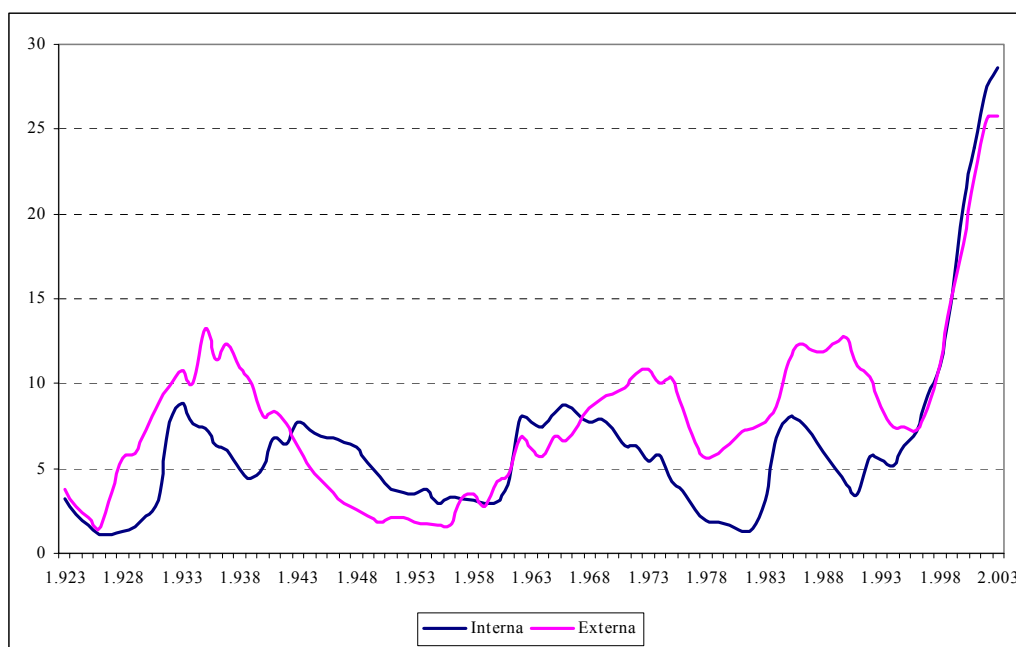
Fuentes: Anexos 1 y 3. Cálculos de los autores.

**(3). Composición de la deuda del gobierno: endeudamiento externo e interno
Gráfico XIII-16)**

El aspecto más destacable del comportamiento de la deuda pública del gobierno, según sus componentes de deuda interna y externa, es que han tenido desde los años veinte no solo una importancia relativa similar, sino que sus fluctuaciones a lo largo del siglo se han dado simultáneamente. Es cierto, no obstante, que el endeudamiento externo tendió a adquirir cierta predominancia en los años sesentas con el acceso a créditos de entidades multilaterales y en los setenta y ochenta con la apertura al crédito internacional privado. Sobre el endeudamiento interno cabe destacar que ha tenido tres componentes principales, con cambio de importancia relativa a través del tiempo: créditos con emisión del banco central, que fueron significativos en la guerra de los mil días y en períodos de dificultades de acceso al crédito externo, bonos forzosos y/o subsidiados y colocación voluntaria de deuda interna. Desde comienzos de los noventa se abrió paso el crédito interno luego del desarrollo del mercado de los Títulos de Tesorería TES y de inversionistas institucionales como los bancos y los fondos privados de pensiones.

Gráfico XIII-17

Deuda interna versus externa del GNC (% del PIB) 1/



Fuentes: Anexos 1 y 3. Cálculos de los autores.

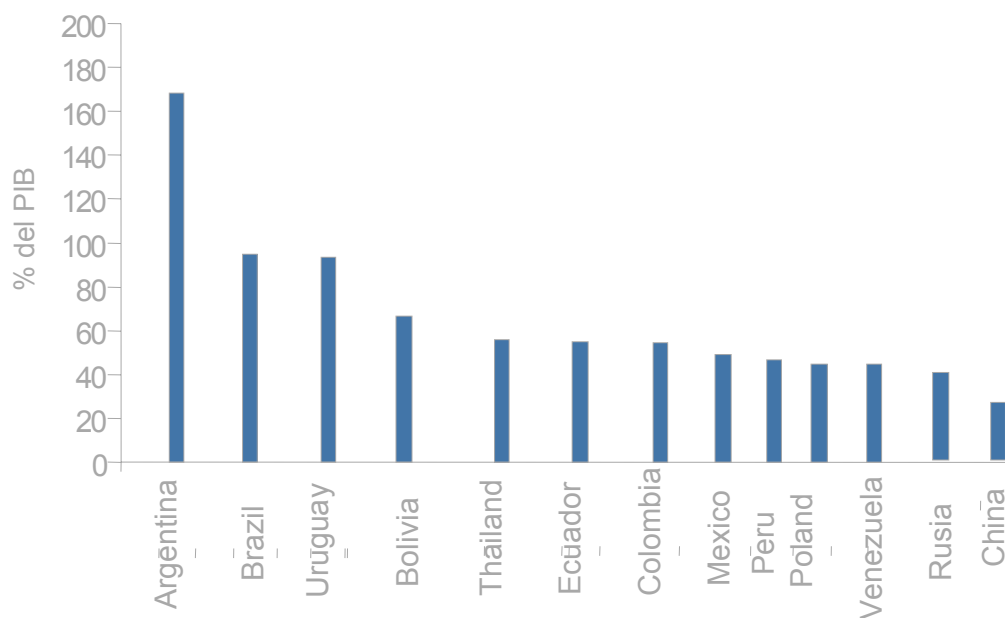
(4). Comparaciones internacionales de endeudamiento público (Gráfico XIII-18)

El gráfico muestra una comparación de los saldos de la deuda pública neta del SPNF para varios países emergentes. A finales de la década de los noventa, las crisis económicas sufridas por estos países llevaron a aumentos significativos en su déficit fiscal lo que implico también incrementos en sus niveles de endeudamiento, que habían disminuido después de grandes picos durante la crisis de la deuda en los ochenta.

El gráfico indica que el nivel de endeudamiento público colombiano a diciembre de 2002 era relativamente menor al de países como Brasil, Argentina y Uruguay. Esto no quiere decir, sin embargo, que nuestro nivel de deuda sea sostenible, ya que estudios recientes han mostrado que los niveles actuales son fiscalmente inviables (Banco Mundial, 2004; Clavijo, 2004; Mora, 2004).

Gráfico XIII-19

Deuda pública: una comparación internacional para 2002



Fuente: FMI.

**E) LAS MISIONES FISCALES INTERNACIONALES Y NACIONALES
(Recuadro 6)**

Este último recuadro tiene el objeto de detallar la cronología de las misiones internacionales y de expertos nacionales en materia fiscal que se organizaron y presentaron informes y recomendaciones a lo largo del siglo. La primera de estas misiones fue la dirigida por Edwin Kemmerer en 1923 y 1930, que contribuyó con la organización institucional financiera y fiscal que hoy en día dispone el país. Otras Misiones de importancia fueron las de Currie (1950), Taylor (1965), Musgrave (1969), Bird (1981), y otras más recientes citadas allí. El punto importante de destacar es que estas tuvieron un gran impacto en materia de dar las recomendaciones sobre reformas tributarias, pero poca incidencia en las modificaciones del lado del gasto público y las transferencias, que es claramente el problema que se ha acentuado en los últimos años. El tema de la economía política de las reformas institucionales es central para el entendimiento de lo sucedido.

Recuadro 6			
MISIONES FISCALES INTERNACIONALES Y DE EXPERTOS COLOMBIANOS EN MATERIA FISCAL			
AÑO	TITULO MISION	DIRECTOR	RECOMENDACIONES
1923	Misión de Expertos Financieros	Edwin Kemmerer Walter	<ul style="list-style-type: none"> • Ley creación Banco de la República • Ley creación Superintendencia Bancaria • Ley creación Contraloría • Ley de Reforma Presupuestal • Ley de reforma Fiscal
1930	Comisión Financiera Consultiva para Colombia	Edwin Kemmerer Walter	<ul style="list-style-type: none"> • Ley Orgánica de reforma al Banco de la República. • Proyecto de Ley sobre Administraciones de Impuestos • Proyecto de Ley sobre Tributación, impuesto a la exportación de banano e impuesto predial • Proyecto de Ley sobre presupuesto • Enmiendas a la Ley sobre Organización Bancaria
1950	Bases de un Programa de Fomento para Colombia: Informe de una Misión	Lauchlin Currie	<ul style="list-style-type: none"> • Identifica disminución tamaño del Estado • Recomienda creación Dirección de Crédito Público • Apoya propuesta de reducción de iniciativa parlamentaria • Conceptuó que estructura tributaria era balanceada • Sugiere ampliación base tributaria impositiva • Estudia debilitamiento finanzas

			<p>departamentales</p> <ul style="list-style-type: none"> • Recomienda mejoramiento de relaciones financieras intergubernamentales
1965	Fiscal Survey of Colombia: Joint Tax Program	Milton Taylor	<ul style="list-style-type: none"> • Estima déficit de caja en 3% del PIB • Critica Ley 81/60 por debilitar base tributaria • Recomienda unificar tarifa de renta entre sociedades • Sugiere retención en la fuente • Propone impuesto presuntivo al agro • Critica régimen de exenciones • Sugiere reducir protección arancelaria • Sugiere incluir presupuesto entidades descentralizadas en presupuesto nacional • Propone trasladar a departamentos participación ingresos departamentales y fortalecer impuesto vehículos
1969	Bases de una Reforma Tributaria para Colombia	Richard Musgrave	<ul style="list-style-type: none"> • Ampliación base imponible personal • Gravar pensiones • Impuesto único a sociedades sobre renta líquida • Suprimir tributo exceso de utilidades • Eliminar exenciones Ley 81/60 • Eliminar otras exenciones a renta sociedades • Fortalecer tributación indirecta. Ventas al 6%. • Sustitución industria y comercio por ventas • Educación primaria como responsabilidad municipal
1981	Finanzas Intergubernamentales en Colombia: Informe Final de la Misión	Richard Bird	<ul style="list-style-type: none"> • Muestra preocupación con diseño y crecimiento de las transferencias públicas asignadas por fórmula • Propone modificación cesión de ventas para reflejar necesidad y esfuerzo fiscal municipal • Propone modificaciones al proceso presupuestal, en especial, contabilidad de caja. • Rentas de destinación especial solo cuando exista relación entre origen y destino de los ingresos • Traspaso a departamentos impuesto vehículos • Mayor autonomía fiscal municipal • Unifica industria y comercio sobre ventas brutas
1986	Misión de Gasto Público	Mauricio Carrizosa	<ul style="list-style-type: none"> • Propone modificaciones al Estatuto Orgánico del Presupuesto
1992	Descentralización y Federalismo Fiscal: Informe Final de la Misión por la Descentralización	Eduardo Wiesner	<ul style="list-style-type: none"> • Finanzas territoriales • Transferencias constitucionales • Distribución de competencias • Regalías y desarrollo regional • Planeación y desarrollo regional
1995	Comisión de Racionalización del Gasto y de las Finanzas Públicas	Gabriel Rosas	<ul style="list-style-type: none"> • Identifica problema estructural en el desbalance entre crecimiento de los ingresos y gastos del gobierno • Atribuye 1% del PIB a cambio constitucional en educación y salud y 0.7% a municipios

			<ul style="list-style-type: none"> • Propone modificaciones régimen presupuestal, rentas atadas y fiscos municipales • Propone modificación fórmula transferencias
2002	Reformas Institucionales en Colombia	Alberto Alesina	<ul style="list-style-type: none"> • Descentralización en Colombia • Reformas al proceso presupuestal en Colombia • Propuestas sobre recursos públicos para la educación • Propuestas sobre gasto público en asistencia social
2003	Misión del Ingreso Público: Informe del Consejo Directivo	Richard Bird, James Poterba, Joel Slemrod	<ul style="list-style-type: none"> • Propone reforma fiscal estructural • Medidas de control de evasión • Generalización del IVA • Expandir base impuesto de renta • Marchitamiento exenciones renta sociedades • Reforma pensional • Reducir impuesto transacciones financieras
2004	Ayuda Memoria: La Descentralización Fiscal en Colombia	FMI	<ul style="list-style-type: none"> • Distribución de competencias • Sistema tributario territorial • Recomendaciones sobre transferencias intergubernamentales • Control del endeudamiento

XIV. CONCLUSIONES

El documento analizó en forma cronológica la política fiscal en Colombia a lo largo del Siglo XX, con énfasis en los factores económicos y de economía política que determinaron los aciertos y las dificultades fiscales que ha experimentado el país.

A nuestro juicio, el documento contribuye a una mejor y más completa comprensión de la situación y manejo fiscal durante el siglo pasado, sobre los principales inconvenientes que se presentaron y sobre las soluciones que se dieron. También contribuye a la literatura al poner a disposición estadísticas fiscales metodológicamente consistentes del gobierno para el período 1899 a 2003.

Respecto a la tributación, se encuentra que la carga tributaria del gobierno se sitúa en el nivel más alto en un siglo (14% del PIB), después de presentar promedios de 4% del PIB entre 1905 y 1949 y 6% del PIB entre 1950 y 1984. Para el período posterior a 1985 se observa una tendencia creciente, explicada por sucesivas reformas de los impuestos nacionales que, a pesar de ser incompletas, fueron sumando a la carga tributaria. Se identifica, no obstante, que las reformas de los últimos años han creado una estructura tributaria inadecuada e ineficiente, lo que confirma la discusión reciente de la literatura fiscal colombiana. También se encuentra que la tributación regional (departamentos y municipios) perdió aceleradamente importancia dentro de la tributación total del país. Entre 1930 y 2000 su participación disminuyó del 45% a cerca del 20%.

Los gastos del gobierno, que son un buen reflejo de su tamaño, se encuentran en su nivel más alto del siglo (21% del PIB). El promedio entre 1905 y 1960 fue de 5% del PIB y entre 1960 y 1990 fue del 9% del PIB. El crecimiento de la participación estuvo relacionado con las transferencias a las regiones y en algunos años por grandes inversiones en infraestructura (transporte, energía y minas). Entre 1990 y 2003 su participación en el PIB ha aumentado, lo cual es explicado principalmente por el comportamiento de las transferencias (territoriales, pensiones y otras) y los intereses sobre la deuda. Se destaca que las reformas presupuestales no ha tenido el éxito esperado, en términos de flexibilizar y reducir el gasto público en Colombia.

Los desbalances fiscales mayores a lo largo del siglo estuvieron relacionados principalmente con gastos de la guerra (1899-1903) y en infraestructura (1907-1909; 1979-1985), excepto aunque los más recientes tuvieron que ver más con el crecimiento en los gastos de funcionamiento (transferencias territoriales, pensiones y otras transferencias) y pago de intereses de la deuda.

Se resalta el hecho que los periodos de déficit fiscal fueron seguidos de grandes ajustes tanto por el lado de los ingresos como de los gastos. Estos ajustes hicieron posible el cumplimiento de la restricción presupuestal intertemporal del gobierno, como lo indica el comportamiento del nivel de la deuda.

El promedio de la deuda del gobierno entre 1923 y 1995 fue de alrededor de 10% del PIB. Esta no ha sido la experiencia en años recientes. Los desbalances fiscales del gobierno en los últimos años se han reflejado en un nivel de la deuda sin precedentes históricos (54% del PIB en 2003), los cuales demandan reformas estructurales efectivas y un ajuste fiscal que la hagan sostenible.

Otro resultado interesante del trabajo que se debe destacar es que, a diferencia de lo comúnmente sostenido en la literatura, en el sentido que los recursos de financiamiento externo compensan las ausencias de endeudamiento interno (o viceversa), en Colombia se ha evidenciado que los dos tipos de endeudamiento han seguido tendencias y fluctuaciones similares (*co-movimientos*) a lo largo del siglo.

El documento identifica que las misiones fiscales internacionales y nacionales convocadas con el fin de realizar diagnósticos y recomendaciones en épocas de dificultades han tenido gran impacto en términos de reformas tributarias, pero poca incidencia sobre el gasto, especialmente en transferencias y pensiones.

Finalmente, desde el punto de vista de economía política, se encuentra que el ejecutivo utilizó a lo largo del siglo instrumentos excepcionales para lograr sus objetivos de ingreso y gasto en momentos fiscales críticos y en cuya aprobación no quería pasar por el Congreso. Esta decisión, fue más exitosa en términos fiscales con los ingresos que con los gastos.

XV. BIBLIOGRAFIA

- Academia Colombiana de Historia (1986). "Economía y hacienda pública", en *Historia extensa de Colombia*, Vol. 26, Tomo 15; Lerner.
- Acosta, Olga Lucia; Richard Bird (2003). "Evaluación de las recomendaciones sobre los impuestos locales"; Misión del Ingreso Público, Fedesarrollo.
- Alarcón, Luis Fernando (1987). Memoria al Congreso Nacional: agosto de 1986 - julio de 1987; Ministerio de Hacienda y Crédito Público; Ministerio de Hacienda; Bogotá.
- Alesina, Alberto, editor (2002). *Reformas institucionales en Colombia*; Fedesarrollo; Alfaomega.
- Alonso, Julio Cesar (2000). "Del equilibrio al desequilibrio fiscal en Colombia: la experiencia se repite (1980-1996)"; en *Nuevos indicadores de sostenibilidad*, Ernesto Talvi y Carlos Veg (compiladores), BID; p. 139-227.
- Alviar, Oscar; Rojas, Fernando (1985). *Elementos de finanzas publicas en Colombia*; Temis.
- Arango, S.; Bueno, J.; Gómez, F. (1979). *La estructura fiscal colombiana: los Impuestos y el gasto público*; Fénix Impresores.
- Arévalo, Decsi; Oscar Rodríguez Salazar (2001). *Gremios, reformas tributarias y administración de impuestos en Colombia*; Universidad externado de Colombia.
- Avella, Mauricio (2000). Hacienda pública, moneda y café: el papel protagónico de Alfonso Palacio R.; Común Presencia Editores.
- Banco de la Republica (1965). *Comisión de Estudios Económicos y Fiscales*.
- (1989). *Estadísticas fiscales del sector público no financiero 1980-1989*.
- (1990). *Finanzas Públicas Regionales en Colombia, 1980-1987*; Banco de la República.
- (1994). *Kemmerer y el Banco de la República: diarios y documentos*.
- (1998). *Principales Indicadores Económicos, 1923-1992*.
- Banco Mundial (2004). Colombia: public expenditure review; Report No. 25163; March 31.
- Bergquist, Charles. *Café y conflicto en Colombia, 1886-1910*; FAES; Biblioteca Colombiana de Ciencias Sociales; Medellín.
- Bernal, Joaquín (1984). "Las finanzas del sector público central en los años veinte y treinta en Colombia"; *Coyuntura Económica*.
- (1989). "Política Fiscal"; en *Introducción a la Macroeconomía Colombiana*; Tercer Mundo Editores-Fedesarrollo.

- Bird, Richard. (1981). Finanzas intergubernamentales en Colombia: informe final de la misión.
- Blanco, Pedro (1917). *Memoria del Ministro del Tesoro al Congreso de 1917*; Imprenta Nacional; Bogotá.
- (1918). *Memoria del Ministro del Tesoro al Congreso de 1918*; Imprenta Nacional; Bogotá.
- Botero, Rodrigo (1981). *Memoria de Hacienda 1974-1976*; Talleres Gráficos del Banco de la República, Bogotá.
- Caballero, Carlos; Posada, Carlos Esteban (2003). “Una nota sobre elementos coyunturales y estructurales del déficit fiscal en el caso colombiano reciente”; *Borradores de Economía*, No. 235; Banco de la República.
- Caballero, Carlos, compilador (1997). *La pasión de gobernar: la administración Betancur 10 años después*; Anif y Tercer Mundo Editores.
- Cadavid, Antonio Jose (1910). *Informe del ministro del Tesoro a la Asamblea Nacional de 1910*; Imprenta Nacional; Bogotá.
- Caro, Miguel A (1991). “Mensaje presidencial al Congreso, 20 de Julio de 1898”; *Escritos Políticos*; Tercera Serie; Instituto Caro y Cuervo; Biblioteca Colombiana XXXV, Bogotá, páginas 361-420.
- Carrasquilla, Alberto (2003). “La sostenibilidad de la deuda pública”; Ministerio de Hacienda y Crédito Público.
- Clavijo, Sergio (1998). *Política fiscal y Estado en Colombia*; Banco de la República y Universidad de los Andes.
- (2004). “Requisitos para la estabilidad fiscal: un balance y una agenda”; Mimeo, Banco de la República.
- Contraloría General de la República (1988). “Contabilidad de la nación: situación y reformas necesarias”; *Economía Colombiana*, No. 201-202, p. 88-92.
- (1992). *Historia del Estado y la hacienda pública en Colombia: 1934-1990*; Contraloría General de la República.
- , *Estadísticas Fiscales y Administrativas*. Varios números.
- Cordi, Angela (1998). *El tamaño del Estado colombiano: indicadores y tendencias 1976-1995*; DNP.
- Cruz Santos, Abel (1963). *El Presupuesto Colombiano*; Editorial Temis; Bogotá.
- (1966). “De la república unitaria a la Economía del medio siglo”; *Economía y Hacienda Pública. Historia Extensa de Colombia*; Vol. XV, Tomo 2; Lerner.
- Currie, Lauchlin (1950). *Bases de un programa de fomento para Colombia: informe de una misión*; Banco de la República.

- DANE. *Estadísticas Fiscales, Administrativas y Financieras*. Varios números.
- Deas, M.; Ossa, C., compiladores (1994). *El gobierno de Barco: política económica y desarrollo social 1986-1990*; Fedesarrollo y Fondo Cultural Cafetero; Bogotá.
- De Paula Pérez, Francisco (1990). *Memoria de hacienda 1929, 1931, 1946*; Banco de la República.
- Departamento Nacional de Planeación (1980). *Plan de Integración Nacional 1979-1982*; DNP, República de Colombia.
- (1998). *Estadísticas históricas de Colombia*; Tercer Mundo Editores..
- (1991). *La revolución pacífica: plan de desarrollo económico y social 1990-1994*; Presidencia de la República; Imprenta Impeandes; Bogotá.
- (1995). *El salto social: plan nacional de desarrollo 1994-1998*; Presidencia de la República.
- Díaz-Alejandro, Carlos (1976). *Colombia: foreign exchange regimes and economic development*; National Bureau of Economic Research and Columbia University Press.
- Dirección General del Presupuesto de la Nación (1973). *Normas orgánicas del presupuesto*; Ministerio de Hacienda y Crédito Público.
- Echavarría, Juan José; Rentería, Carolina; Steiner, Roberto (2003). “Descentralización y salvamentos (bailouts) en Colombia”; *Coyuntura Social*, No. 28; Fedesarrollo.
- Echeverry, Juan Carlos; Fergusson, Leopoldo; Querubin, Pablo (2004). “La batalla política por el presupuesto de la nación: inflexibilidades o supervivencia fiscal”; *Documento CEDE 2004-01*, Universidad de los Andes.
- Edwards, S.; Steiner, R. (2000). *La economía política de las reformas estructurales: lecciones de la experiencia Colombiana 1989-1999*; Fedesarrollo.
- Espinosa Valderrama, Abdón (1970). *Memoria de Hacienda 1966-1970*; Talleres Gráficos; Banco de la República; Bogotá.
- Garay, Luis Jorge (1991). *Colombia y la Crisis de la Deuda*; CINEP.
- García Parra, Jaime (1980). *Memoria de Hacienda 1978-1980*.
- Garcés, Cadavid; Rivas Groot (1904). *Informes relativos al Proyecto de Ley sobre unidad monetaria, conversión del papel y bancos*; Imprenta Nacional; Bogotá.
- Giraldo, César (1994). *Hacienda pública en Colombia, 1943-1990*; Contraloría General de la República y Tercer Mundo.

- (2001). *Finanzas públicas en América Latina: la economía política*; Ediciones desde Abajo.
- Gonzalez, Francisco; Calderón, Valentina (2002). “Las reformas tributarias en Colombia durante el siglo XX (I)”;
Boletín de divulgación económica; DNP.
- Groot, Rivas (sin fecha). *Asuntos constitucionales, económicos y fiscales*; Imprenta Moderna; Bogotá.
- (sin fecha). “Obras Públicas y Fomento”; en *Administración Reyes 1904-1909*.
- Gutiérrez, Edgar (1997). en Carlos Caballero, compilador (1997); *La pasión de gobernar: la administración Betancur 10 años después*; Anif y Tercer Mundo Editores.
- Hombres, Rudolf (1994). *Memorias al Congreso Nacional, 1990-1991, 1992, 1992-1993, 1993-1994*.
- IBRD (1972). *Economic Growth of Colombia, Problems and Prospects*; The John Hopkins Press, Baltimore and London.
- Jaramillo, Esteban (1918). *La reforma tributaria en Colombia: un problema fiscal y social*.
- (1919). *Memoria del ministro del Tesoro al Congreso de 1919*; Imprenta Nacional; Bogotá.
- (1998). *Memorias de hacienda 1919, 1921, 1927, 1928, 1932, 1933, 1934*; Banco de la República.
- Junguito, Roberto (1986). *Memoria del Ministro de Hacienda 1984-1985*; Banco de la República.
- (1995). *La deuda externa del siglo xix*; TM Editores y Banco de la República.
- (1997). *Lecciones de los Ochenta para los Noventa*.
- (2003). *Memorias de Hacienda 2002-2003*; Ministerio de Hacienda y Crédito Público.
- Junguito, Roberto; Ospina, Jorge (1981). “El financiamiento del PIN”; en *Controversia Sobre el Plan de Integración Nacional*; CEDE; Universidad de los Andes y FENALCO, Bogotá.
- Kemmerer, Edwin (1923). “Financial and Development Plan for the Republic of Colombia”, *Edwin W. Kemmerer Papers*, Princeton University Manuscript Library, Box 101, 106, 108, 120, 121, 128, 136, 482, 489.
- Lascarro, Leopoldo (1941). *La administración financiera y el control fiscal en Colombia*; Editorial de la Litografía Colombia.
- Lemaitre, Eduardo (1981). *Rafael Reyes: biografía de un gran colombiano*; Banco de la República, Bogotá.

- Lleras Restrepo, Carlos (1939). *Memorias de hacienda, 1939*; Ministerio de Hacienda y Crédito Público.
- (1940). *Memorias de hacienda, 1940*; Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Banco de la República.
- (1942). *Memorias de hacienda, 1940*; Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Banco de la República.
- (1982). "El abismo fiscal"; *Nueva Frontera*, No. 406, p. 4-6.
- (1990). *Memorias de hacienda, 1939-1942*; Banco de la República.
- Llorente Martínez, Rodrigo (1973). *Memoria de Hacienda 1971-1973*; Talleres gráficos del Banco de la República, Bogotá.
- López, Alejandro (1990). "La estabilización de la economía colombiana después de la Guerra de los Mil Días y el período de transición monetaria comprendido entre 1903 y 1923"; *El Banco de la República: antecedentes, evolución y estructura*; Banco de la República.
- López, Luis Fernando (1990). *Programación presupuestal de la nación, siglos XIX-XX*; Ministerio de Hacienda y Crédito Público.
- (1992). *Intervencionismo de estado y economía en Colombia*; Universidad Externado de Colombia.
- (2000). *Origen y fundamentos de la hacienda y la economía colombianas*; Universidad Externado de Colombia.
- Lora, E.; Lanzetta, C., coordinadores (1995). *El salto social en discusión*; Tercer Mundo Editores.
- Low Murtra, Enrique (1972). "Política fiscal"; en *Lecturas sobre desarrollo económico*, Hernando Gómez; Eduardo Wiesner; capítulo IX.
- Manrique, Rodrigo (1975). *Las reformas tributarias en Colombia, 1886-1974*; Instituto de Estudios Colombianos.
- Martínez, Gerónimo (1911). *Informe del ministro del Tesoro al Congreso de 1911*; Imprenta La Crónica; Bogotá.
- Marulanda, O. (1999). *Economía política del manejo macroeconómico en Colombia: un primer recorrido de memoria*; Universidad Jorge Tadeo Lozano.
- McGreevey, P. (1975). *Historia Económica de Colombia, 1845-1930*; Biblioteca Banco Popular.
- Meisen, Adolfo (1994). "Inflación y mercados cambiarios durante la regeneración y la guerra de los mil días: un análisis econométrico"; en Fabio Sánchez (compilador), *Ensayos de historia monetaria y cambiaria de Colombia*; TM Editores, Fedesarrollo y Asobancaria; Bogotá.

- Mejía Alvarez, Luis (1901). *Reforma Fiscal y Plan Económico*; Imprenta del Departamento; Medellín.
- Ministerio de Hacienda (2004). Marco fiscal de mediano plazo; Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Bogotá.
- Misión del Ingreso Público (2003). “Informe del Consejo Directivo”; *Cuadernos de Fedesarrollo* 10; Fedesarrollo, Bogotá.
- Mora, Humberto (2004). “Assesing fiscal sustainability with alternative methodologies”; *Mimeo*; FLAR.
- Musgrave, Richard (1969). Bases de una reforma tributaria para Colombia; Biblioteca Banco Popular; Ediciones Tercer Mundo.
- Ocampo, José A. (1994). “Regímenes monetarios variables en una economía preindustrial: Colombia, 1850-1933”; en Fabio Sánchez (compilador), *Ensayos de historia monetaria y cambiaria de Colombia*; TM Editores, Fedesarrollo y Asobancaria; Bogotá.
- (1997). *Memorias al Congreso Nacional, 1996 y 1997*; Ministerio de Hacienda y Crédito Público.
- Ocampo, José Antonio; Montenegro, Santiago (1984). *Crisis Mundial, Protección e Industrialización*; Fedesarrollo.
- Ocampo, José A.; Lora, Eduardo (1989). *Colombia y la deuda externa: de la moratoria de los treinta a la encrucijada de los ochenta*; Tercer Mundo-Fedesarrollo.
- Ospina Sardi, Jorge (1990). *Lecciones de la política fiscal colombiana: 1978-1989*; CEPAL.
- Palacio Rudas, Alfonso (1947). Análisis de la situación fiscal del país y su orientación, *Colombia Económica*; Vol. 5, No. 60, p. 542-543.
- Palacios Mejía, Hugo (1973). *Antecedentes del Estatuto Normativo del presupuesto General de la Nación*; Banco de la Republica.
- Parra, Armando (1986). “Análisis de la reforma tributaria de 1986”; *Síntesis Económica*, Vol. 11, No. 539, p. 19-27.
- Patiño, Alfonso (1981). *La prospectiva al debe y la gran crisis 1925-1935*; Banco de la República.
- Perry, Guillermo (1995). *Memoria al Congreso Nacional 1994-1995*; Ministerio de Hacienda y Crédito Público; Editextos 2000 Ltda.
- Perry, Guillermo; Cárdenas, Mauricio (1986). *Diez años de reformas tributarias en Colombia*; Fedesarrollo.
- Plan Decenal de Desarrollo (1961).

- Restrepo, Juan Camilo (1999). *Memoria de Hacienda 1998-1999*; Imprenta Nacional de Colombia.
- (2000). *Memoria de Hacienda 1999-2000*; Imprenta Nacional de Colombia.
- (2000). *Hacienda pública*; Quinta edición; Universidad Externado de Colombia.
- Rincón, Hernán; Berthel, Jenny; Gómez, Miguel (2003). “Balance fiscal estructural y cíclico del Gobierno Nacional Central de Colombia, 1980-2002”; *Borradores de Economía*, No. 246; Banco de la República.
- Rincón, Hernán; Ramos, Jorge; Lozano, Ignacio (2004). “Crisis fiscal actual: diagnóstico y recomendaciones”; *Borradores de Economía*, No. 298; Banco de la República.
- Rosales, Carlos (1912). *Informe del ministro del Tesoro al Congreso de 1912*; Imprenta Nacional; Bogotá.
- (1913). *Memoria del ministro del Tesoro al Congreso de 1913*. Imprenta Nacional; Bogotá.
- (1914). *Memoria del ministro del Tesoro al Congreso de 1914*; Imprenta Nacional; Bogotá.
- Rosas, Gabriel (1997). *Comisión de Racionalización del Gasto y las Finanzas Públicas*; Ministerio de Hacienda y DNP; Tomos I-VI.
- (1990). “Apuntes sobre finanzas públicas”; Publicación Seguros Colmena.
- Salazar, Natalia; Prada, Diego (2003). “Hay que recuperar la política fiscal”; Carta Financiera. Bogotá, ANIF, No. 124.
- Sánchez, Fabio (1994), "Moneda y política monetaria en Colombia, 1920-1939"; en Fabio Sánchez (compilador), *Ensayos de historia monetaria y cambiaria de Colombia*; TM Editores, Fedesarrollo y Asobancaria; Bogotá.
- Sanín Cano, Baldomero (sin fecha). Administración Reyes 1904-1909.
- Sanz de Santamaría, Carlos (1964). *Memoria de Hacienda 1962-1965*.
- Santos, Juan Manuel (2002). *Memorias de Hacienda 2000-2001, 2001-2002*; La Imprenta Nacional de Colombia.
- Selowsky, M. (1979). *Who benefits from government expenditure? a case study of Colombia*; Work Bank; Oxford University Press.
- Serna, J.G. (1988). *Aspectos de la política presupuestal en Colombia, 1886-1987*; Ministerio de Hacienda y Crédito Público.
- Surí Salcedo, Tomas (1917). *Informe del Ministro de Hacienda al Congreso de 1917*; Imprenta Nacional; Bogotá.

- (1918). *Informe del Ministro de Hacienda el Congreso de 1918*; Imprenta Nacional; Bogotá.
- Taylor, Milton; Raymond, Richman (1965). *Fiscal survey of Colombia*; Joint Tax Program OAS-IDB; The John Hopkins Press; Baltimore.
- Torres, C. A. (1904). “Informe de la Junta de Emisión”; en *Memoria que el Ministro del Tesoro presenta al Congreso de la República a sus sesiones ordinarias de 1904*; Imprenta Nacional, Bogotá.
- Torres, Carlos (1904). *Memoria del ministro del Tesoro al Congreso de la república en sus sesiones ordinarias de 1904*; Imprenta Nacional; Bogotá.
- Torres, Guillermo (1980). *Historia de la Moneda en Colombia*; FAES, Medellín.
- Urrutia, Miguel; Posada, Carlos Esteban; Pontón, Adriana (2002). *El crecimiento económico colombiano en el siglo XX*; Banco de la Republica y Fondo de Cultura Económica.
- Vélez, Jorge (1915). *Memoria del ministro del Tesoro al Congreso de 1915*; Imprenta Nacional; Bogotá.
- Wiesner, Eduardo (1984). *Memoria de Hacienda 1981-1982*; Banco de la República, Bogotá.
- (1992). *Descentralización y federalismo fiscal, informe final de la misión para la descentralización*, DNP.

Anexo 1: fuentes y notas metodológicas

Series fiscales:

Fuentes:

- 1905-1979: *Memoria del Ministro del Tesoro al Congreso* (varios volúmenes); *Memoria de Hacienda* (varios volúmenes); *Informe Financiero del Contralor* (varios volúmenes); *Revista del Banco de la República* (varios volúmenes); *Principales Indicadores Económicos, 1923-1997*, Banco de la República, 1998; Jorge García y Lía Guterman, “Medición del déficit del sector público colombiano y su financiación: 1950-1986”, *Ensayos Sobre Política Económica*, 14, 1988.
- 1980-2003: CONFIS y Banco de la República.

Notas metodológicas:

- Las series fiscales fueron construidas de acuerdo a la metodología de operaciones efectivas de caja (OEC) tal y como se establece en el *Manual de Estadísticas de Finanzas Públicas*, FMI, 1986.
- Las utilidades del Banco de la República, el crédito del Banco de la República, los ingresos por "ventas" de activos monetarios y no monetarios, los ingresos monetarios de la Cuenta Especial de Cambios (CEC) y los ingresos por la "Indemnización Americana" por Panamá van *por debajo de la línea*.
- 1960-1963: las cifras corresponden a la ejecución presupuestal, pero haciendo las reclasificaciones respectivas con el fin de tener una aproximación a OEC.
- 1963-1973: los ingresos totales son tomados de la *Revista del Banco de la República*, cuadro de OEC del gobierno central. La desagregación de los ingresos tributarios se obtiene a partir de sus respectivas participaciones en los reconocimientos.
- 1974-1979: los ingresos totales, tributarios y no tributarios son tomados de la *Revista del Banco de la República*, cuadro de OEC del gobierno central. Se descuentan los ingresos monetarios de la CEC. El desagregado de tributarios se obtiene a partir de sus respectivas participaciones en los reconocimientos.
- Para los períodos 1898-1927, 1933-1939 y 1941-1944, tanto el gasto como el balance fiscal se refieren a los primarios, ya que no se contó con cifras de intereses.

Series macroeconómicas:

- PIB real y deflactor implícito del PIB: 1905-1989: GRECO (Urrutia et. al., 2002); 1990-2003: DANE.

- Base monetaria: 1899-1904: cálculos propios con base en el *Informe del Ministro del Tesoro al Congreso* (varios volúmenes) y la *Memoria de Hacienda* (varios volúmenes); 1905-1983: construida retrospectivamente a partir del dato de 1984 reportado por la SGEE del Banco de la República y usando las tasas de crecimiento de la serie de GRECO (Urrutia et. al., 2002); 1984-2003: SGEE del Banco de la República.
- Índice de Precios al Consumidor: 1898-1905: construida retrospectivamente a partir del dato de 1906 calculado por GRECO (Urrutia et. al., 2002) y usando la variación de la serie “índice de precios 1” reportado por Meisel (1994); 1906-1953: GRECO (Urrutia et. al., 2002); 1954-2003: SGEE del Banco de la República.
- Tasa de cambio nominal promedio (\$/dólar): 1900-1904: construida retrospectivamente a partir del dato de 1905 calculado por GRECO (Urrutia et. al., 2002) y usando las tasas de crecimiento de la tasa de cambio \$/libra por Meisel (1994). Se supone que la tasa de cambio del dólar/libra se movió en la misma dirección y tamaño que la tasa de cambio \$/dólar; 1905-1989: GRECO (Urrutia et. al., 2002); 1990-2003: SGEE del Banco de la República.
- Exportaciones e importaciones: 1905-1969: GRECO (Urrutia et. al., 2002); 1970-2003: SGEE del Banco de la República (no incluye las llamadas "operaciones especiales de comercio exterior").
- Términos de intercambio: 1900-1969: construido retrospectivamente a partir del dato de 1970 calculado por las SGEE del banco de la República y usando las tasas de crecimiento del índice reportado por GRECO (Urrutia et. al., 2002); 1970-2003: SGEE del Banco de la República.

Anexo 2: crecimientos reales promedio de los ingresos y gastos del gobierno

Rubro	Período											
	1901-03	1904-10	1910-19	1920-30	1930-40	1940-50	1950-60	1960-70	1970-80	1980-90	1990-00	2000-03
Ingresos	-68,7	-5,3	4,2	13,9	1,3	6,3	8,9	7,2	4,8	5,6	6,9	8,3
Gastos primarios	-65,7	-9,7	0,5	8,1	5,4	6,0	9,4	10,8	6,8	4,8	8,4	3,8

Fuentes:

1905-1979: *Memoria del Ministro del Tesoro* (varios volúmenes), *Informe Financiero del Contralor* (varios volúmenes) y *Revista del Banco de la República* (varios volúmenes). Entre 1960 y 1963 los datos corresponden a la ejecución presupuestal, pero haciendo las reclasificaciones con el fin de tener una aproximación a OEC. 1980-2003: CONFIS y Banco de República. Cálculos de los autores.

1/ Corresponde a la metodología de Operaciones Efectivas de Caja (OEC).

Anexo 3: principales indicadores fiscales del gobierno y macroeconómicos

Las cifras del periodo 1899-1903

	1899	1900	1901	1902	1903
Principales indicadores fiscales 1/ (Porcentaje del PIB)					
Balance primario	ND	ND	ND	ND	ND
Balance total	ND	ND	ND	ND	ND
Saldo de la deuda	ND	ND	ND	ND	ND
Carga tributaria	ND	ND	ND	ND	ND
Impuestos Directos	ND	ND	ND	ND	ND
Impuestos Indirectos	ND	ND	ND	ND	ND
Tamaño del gasto	ND	ND	ND	ND	ND
Primario	ND	ND	ND	ND	ND
Intereses	ND	ND	ND	ND	ND
Principales indicadores macroeconómicos (Tasas de crecimiento anual en porcentaje)					
PIB real	ND	ND	ND	ND	ND
Base monetaria (nominal)	ND	ND	120,7	109,2	117,4
IPC (Inflación)	ND	37,8	186,5	318,0	168,6
Tasa de cambio nominal promedio	ND	142,7	158,0	165,8	33,4
Exportaciones (dólares)	ND	ND	ND	ND	ND
Importaciones (dólares)	ND	ND	ND	ND	ND
Términos de intercambio	ND	ND	ND	ND	ND

Fuentes: Anexo 1. Cálculos de los autores.

1/ Corresponde a la metodología de operaciones efectivas de caja.

Las cifras del periodo 1904-1910

	1904	1.905	1.906	1.907	1.908	1.909	1.910
Principales indicadores fiscales 1/ (Porcentaje del PIB)							
Balance primario	ND	-0,9	0,2	-2,7	-2,7	-3,3	-0,3
Balance total	ND	-0,9	0,2	-2,7	-2,7	-3,3	-0,3
Saldo de la deuda	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND
Carga tributaria	ND	4,0	5,6	6,4	5,0	4,2	4,6
Impuestos Directos	ND	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Impuestos Indirectos	ND	4,0	5,6	6,4	5,0	4,2	4,6
Tamaño del gasto	ND	5,4	6,6	10,5	9,2	8,5	5,9
Primario	ND	5,4	6,6	10,5	9,2	8,5	5,9
Intereses	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND
Principales indicadores macroeconómicos (Tasas de crecimiento anual en porcentaje)							
PIB real	ND	ND	2,8	6,6	5,6	5,3	5,7
Base monetaria	28,0	1701,9	0,0	17,1	-4,7	1,4	8,0
IPC (Inflación)	14,1	17,4	-8,4	-13,2	11,2	6,4	-4,6
Tasa de cambio nominal promedio	2,4	2,5	1,9	-4,7	6,9	-2,8	-7,6
Exportaciones	ND	ND	16,4	4,0	-3,1	8,6	21,6
Importaciones	ND	ND	-15,2	19,6	4,5	-15,4	69,3
Términos de intercambio	ND	ND	ND	10,2	-8,7	-16,6	31,6

Fuentes: Anexo 1. Cálculos de los autores.

1/ Corresponde a la metodología de operaciones efectivas de caja.

Las cifras del periodo 1910-1919

	1910	1.911	1.912	1.913	1.914	1.915	1.916	1.917	1.918	1.919
Principales indicadores fiscales 1/ (Porcentaje del PIB)										
Balance primario	-0,3	-0,1	-0,3	0,5	-0,5	-0,2	0,2	-0,5	-2,1	-0,8
Balance total	-0,3	-0,1	-0,3	0,5	-0,5	-0,2	0,2	-0,5	-2,1	-0,8
Saldo de la deuda	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND
Carga tributaria	4,6	4,1	4,0	5,3	4,3	3,0	5,2	3,3	2,3	2,6
Impuestos Directos	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1	0,0	0,1	0,1	0,1	0,1
Impuestos Indirectos	4,6	4,1	4,0	5,3	4,3	3,0	5,2	3,2	2,3	2,5
Tamaño del gasto	5,9	5,3	5,0	5,6	5,6	4,1	6,3	4,5	5,1	4,0
Primario	5,9	5,3	5,0	5,6	5,6	4,1	6,3	4,5	5,1	4,0
Intereses	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND
Principales indicadores macroeconómicos (Tasas de crecimiento anual en porcentaje)										
PIB real	5,7	5,0	4,9	4,4	3,8	4,6	5,1	4,1	5,6	8,3
Base monetaria	8,0	7,0	6,5	13,8	-2,8	4,4	10,9	6,0	4,1	19,5
IPC (Inflación)	-4,6	9,5	19,6	-5,7	-8,6	14,5	-4,9	1,7	0,7	11,2
Tasa de cambio nominal promedio	-7,6	2,1	2,0	1,0	2,0	3,8	-3,7	-2,9	-6,9	-0,6
Exportaciones	21,6	23,3	41,2	5,4	-6,7	-6,8	18,4	5,1	9,5	112,2
Importaciones	69,3	2,1	29,7	17,9	-27,9	-18,1	72,7	-14,1	-5,4	119,1
Términos de intercambio	31,6	16,5	-8,5	-1,2	-6,0	-13,5	-14,3	-14,2	-4,0	46,5

Fuentes: Anexo 1. Cálculos de los autores.

1/ Corresponde a la metodología de operaciones efectivas de caja.

Las cifras del periodo 1920-1930

	1920	1921	1922	1923	1924	1925	1926	1927	1928	1929	1930
Principales indicadores fiscales 1/ (Porcentaje del PIB)											
Balance primario	0,4	-1,6	-0,7	0,6	0,8	1,2	0,1	-0,6	-0,4	0,7	0,7
Balance total	0,4	-1,6	-0,7	0,3	0,5	1,0	0,0	-0,6	-0,4	0,4	0,3
Saldo de la deuda	ND	ND	ND	6,9	5,0	3,7	2,6	4,7	6,9	7,5	9,5
Carga tributaria	4,1	2,1	2,9	3,9	3,3	4,1	3,9	4,2	4,0	4,4	3,4
Impuestos Directos	0,2	0,1	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,3	0,3	0,4
Impuestos Indirectos	3,9	2,0	2,8	3,7	3,1	3,9	3,7	4,0	3,7	4,1	2,9
Tamaño del gasto	4,4	4,7	4,7	5,2	4,4	4,6	5,4	6,4	6,2	5,9	4,9
Primario	4,4	4,7	4,7	4,8	4,1	4,4	5,3	6,4	6,2	5,6	4,5
Intereses	ND	ND	ND	0,4	0,3	0,2	0,1	ND	ND	0,3	0,5
Principales indicadores macroeconómicos (Tasas de crecimiento anual en porcentaje)											
PIB real	6,8	5,8	6,8	6,4	5,7	5,4	9,5	9,0	7,3	3,6	-0,9
Base monetaria	19,5	19,5	18,6	3,5	3,4	12,7	20,3	6,8	16,4	-23,3	-20,9
IPC (Inflación)	16,2	-9,2	-0,9	7,2	9,0	10,1	12,5	11,9	7,3	-11,7	-21,7
Tasa de cambio nominal promedio	20,3	4,1	-6,6	-4,0	-4,0	0,9	0,1	0,7	-0,2	1,1	0,2
Exportaciones	-25,3	-14,7	-11,5	20,3	49,0	-2,4	31,6	-3,1	22,9	-6,1	-10,8
Importaciones	58,6	-64,9	35,8	49,0	-3,5	54,8	27,4	11,5	17,0	-13,8	-50,4
Términos de intercambio	-27,0	-9,8	-7,6	13,1	47,8	5,7	4,1	-3,6	4,9	-12,6	-11,3

Fuentes: Anexo I. Cálculos de los autores.

1/ Corresponde a la metodología de operaciones efectivas de caja.

Las cifras del periodo 1930-1940

	1930	1931	1932	1933	1934	1935	1936	1937	1938	1939	1940
Principales indicadores fiscales 1/ (Porcentaje del PIB)											
Balance primario	0,7	0,7	0,1	-0,4	0,2	1,3	1,1	1,4	0,5	0,8	-1,3
Balance total	0,3	-0,2	-0,8	-0,4	0,2	1,3	1,1	1,4	0,5	0,8	-1,5
Saldo de la deuda	9,5	11,9	17,6	19,6	17,7	20,6	17,8	18,4	15,9	14,5	13,2
Carga tributaria	3,4	3,7	4,0	4,5	3,8	4,3	4,8	5,3	4,5	4,8	3,9
Impuestos Directos	0,4	0,4	0,3	0,4	0,3	0,5	1,1	1,3	1,3	1,3	1,4
Impuestos Indirectos	2,9	3,3	3,6	4,2	3,5	3,8	3,7	4,0	3,2	3,5	2,5
Tamaño del gasto	4,9	6,0	6,1	6,4	4,8	4,1	4,6	5,1	4,9	4,6	6,1
Primario	4,5	5,2	5,1	6,4	4,8	4,1	4,6	5,1	4,9	4,6	5,8
Intereses	0,5	0,9	0,9	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	0,2
Principales indicadores macroeconómicos (Tasas de crecimiento anual en porcentaje)											
PIB real	-0,9	-1,6	6,6	5,6	6,3	2,4	5,3	1,6	6,5	6,1	2,2
Base monetaria	-20,9	-6,2	15,8	22,2	17,0	-3,6	9,1	13,1	2,1	7,2	2,9
IPC (Inflación)	-21,7	-13,4	-19,6	-1,3	16,9	-2,2	10,2	12,4	0,9	4,4	-3,1
Tasa de cambio nominal promedio	0,2	0,0	1,4	18,6	30,6	9,7	-1,8	0,9	1,1	-2,0	0,0
Exportaciones	-10,8	-13,1	-29,7	-11,9	59,0	-14,6	12,4	15,8	-12,4	10,7	-5,2
Importaciones	-50,4	-34,7	-26,3	36,6	35,0	11,3	14,3	25,1	-7,2	17,6	-19,2
Términos de intercambio	-11,3	3,1	-14,8	-12,9	33,7	-29,7	6,1	3,9	-6,7	19,1	-19,1

Fuentes: Anexo I. Cálculos de los autores.

1/ Corresponde a la metodología de operaciones efectivas de caja.

Las cifras del período 1940-1950

	1940	1941	1942	1943	1944	1945	1946	1947	1948	1949	1950
Principales indicadores fiscales 1/ (Porcentaje del PIB)											
Balance primario	-1,3	0,0	-1,5	-0,7	-0,2	0,4	-0,2	0,6	0,3	0,9	1,1
Balance total	-1,5	0,0	-1,5	-0,7	-0,2	0,1	-0,5	0,2	-0,1	0,5	0,9
Saldo de la deuda	13,2	15,2	14,1	14,1	12,4	11,3	10,4	9,5	8,8	7,5	6,4
Carga tributaria	3,9	4,6	3,9	4,0	3,8	4,0	4,3	5,0	4,8	4,6	5,7
Impuestos Directos	1,4	1,4	1,7	2,1	2,0	1,9	2,1	2,5	2,6	2,6	2,9
Impuestos Indirectos	2,5	3,1	2,2	1,9	1,8	2,1	2,2	2,5	2,2	2,0	2,7
Tamaño del gasto	6,1	5,2	6,0	5,2	4,5	4,5	5,2	5,8	5,5	5,0	5,6
Primario	5,8	5,2	6,0	5,2	4,5	4,2	4,9	5,4	5,1	4,6	5,3
Intereses	0,2	0,0	0,0	0,0	0,0	0,3	0,3	0,4	0,4	0,4	0,3
Principales indicadores macroeconómicos (Tasas de crecimiento anual en porcentaje)											
PIB real	2,2	1,7	0,2	0,4	6,8	4,7	9,6	3,9	2,8	8,7	1,1
Base monetaria	2,9	8,9	21,3	28,9	38,2	14,6	12,3	9,8	18,1	16,5	14,9
IPC (Inflación)	-3,1	-1,4	8,7	15,9	20,3	11,3	9,3	18,2	16,4	6,7	20,1
Tasa de cambio nominal promedio	0,0	0,1	-0,1	-0,3	-0,1	0,3	0,0	0,2	0,3	11,3	0,0
Exportaciones	-5,2	4,8	9,1	14,3	4,0	8,0	43,2	37,3	14,8	5,2	21,7
Importaciones	-19,2	14,6	-38,2	40,1	19,2	60,5	43,4	58,2	-8,1	-24,7	44,8
Términos de intercambio	-19,1	31,3	-17,5	-7,9	5,0	0,6	16,0	10,5	0,3	14,0	34,7

Fuentes: Anexo I. Cálculos de los autores.

1/ Corresponde a la metodología de operaciones efectivas de caja.

Las cifras del período 1950-1960

	1950	1951	1952	1953	1954	1955	1956	1957	1958	1959	1960
Principales indicadores fiscales 1/ (Porcentaje del PIB)											
Balance primario	1,1	2,3	1,8	1,6	1,4	1,0	0,1	1,6	1,9	2,3	1,4
Balance total	0,9	2,1	1,6	1,3	1,3	0,7	-0,2	1,4	1,7	2,0	1,2
Saldo de la deuda	6,4	5,9	5,7	5,3	5,5	4,6	5,0	6,5	6,6	5,8	7,2
Carga tributaria	5,7	6,5	6,2	6,8	7,4	7,7	7,1	6,2	6,9	6,7	7,1
Impuestos Directos	2,9	3,2	3,3	3,6	3,5	4,1	4,0	3,7	3,7	4,0	4,1
Impuestos Indirectos	2,7	3,3	2,9	3,3	3,9	3,6	3,0	2,5	3,2	2,8	3,0
Tamaño del gasto	5,6	5,2	5,6	6,4	6,7	10,0	7,7	5,9	6,1	6,0	6,7
Primario	5,3	5,1	5,4	6,1	6,6	9,8	7,4	5,7	5,9	5,7	6,5
Intereses	0,3	0,1	0,2	0,3	0,1	0,3	0,3	0,2	0,3	0,3	0,2
Principales indicadores macroeconómicos (Tasas de crecimiento anual en porcentaje)											
PIB real	1,1	2,8	6,3	5,1	7,2	4,0	4,8	3,4	1,9	7,2	4,0
Base monetaria	14,9	-2,6	22,8	10,8	18,9	-0,4	11,5	29,7	16,0	14,7	3,0
IPC	20,1	9,3	-2,4	7,4	8,7	2,2	7,8	20,2	8,1	7,9	7,2
Tasa de cambio nominal	0,0	21,9	5,0	0,0	0,0	0,0	0,0	53,0	66,9	-0,2	3,9
Exportaciones	21,7	17,9	0,5	25,4	10,5	-10,8	-7,1	-5,4	-9,3	2,8	-1,5
Importaciones	44,8	14,9	-0,9	31,6	22,9	-0,4	-1,8	-26,6	-17,1	3,9	24,8
Términos de intercambio	34,7	-2,7	1,5	0,8	24,2	-10,8	-1,4	-5,2	-24,5	-15,1	2,1

Fuentes: Anexo I. Cálculos de los autores.

1/ Corresponde a la metodología de operaciones efectivas de caja.

Las cifras del periodo 1.960-1.970

	1.960	1.961	1.962	1.963	1.964	1.965	1.966	1.967	1.968	1.969	1.970
Principales indicadores fiscales 1/ (Porcentaje del PIB)											
Balance primario	1,4	-1,3	-1,3	-1,0	-0,6	-0,3	0,5	0,2	0,4	-0,1	-0,2
Balance total	1,2	-1,5	-1,6	-1,7	-1,1	-0,6	0,1	-0,2	0,0	-0,5	-0,7
Saldo de la deuda	7,2	8,7	14,8	13,9	13,1	15,2	15,3	15,8	16,2	17,0	16,7
Carga tributaria	7,1	6,2	5,6	5,5	6,7	5,2	7,7	7,5	8,6	8,4	8,9
Impuestos Directos	4,1	3,7	3,5	3,7	4,7	3,1	3,5	3,8	4,3	4,5	4,4
Impuestos Indirectos	3,0	2,5	2,1	1,8	2,1	2,1	4,1	3,7	4,3	3,9	4,5
Tamaño del gasto	6,7	8,6	7,8	8,6	8,1	7,0	8,0	8,2	8,9	9,2	10,0
Primario	6,5	8,4	7,4	7,9	7,7	6,6	7,5	7,8	8,6	8,8	9,5
Intereses	0,2	0,2	0,3	0,7	0,5	0,4	0,5	0,4	0,4	0,4	0,5
Principales indicadores macroeconómicos (Tasas de crecimiento anual en porcentaje)											
PIB real	4,0	5,1	5,2	3,2	6,0	4,0	5,6	3,7	6,3	6,3	6,7
Base monetaria	3,0	9,6	22,8	9,8	24,8	18,5	15,5	14,8	35,8	28,8	21,3
IPC	7,2	5,9	6,4	32,6	8,9	14,6	13,0	7,3	6,5	8,6	6,8
Tasa de cambio nominal	3,9	0,8	1,2	32,7	0,0	16,7	28,6	7,7	12,0	6,3	6,5
Exportaciones	-1,5	-6,5	6,4	-4,1	22,6	-1,9	-6,0	0,3	9,4	8,6	25,9
Importaciones	24,8	7,4	-3,0	-6,3	15,9	-22,7	48,7	-26,3	29,5	6,5	16,2
Términos de intercambio	2,1	-0,6	-8,6	-12,0	20,5	-8,7	-21,9	20,8	-0,5	-2,5	19,7

Fuentes: Anexo I. Cálculos de los autores.

1/ Corresponde a la metodología de operaciones efectivas de caja.

Las cifras del periodo 1.970-1.980

	1.970	1.971	1.972	1.973	1.974	1.975	1.976	1.977	1.978	1.979	1.980
Principales indicadores fiscales 1/ (Porcentaje del PIB)											
Balance primario	-0,2	-0,4	-1,2	-0,5	-0,6	0,3	1,2	1,0	0,7	-0,3	-1,7
Balance total	-0,7	-1,0	-1,7	-1,1	-1,2	-0,5	0,6	0,5	0,3	-0,7	-2,2
Saldo de la deuda	16,7	16,2	16,9	16,3	15,9	14,6	12,2	9,2	7,6	7,7	8,0
Carga tributaria	8,9	9,0	8,2	7,9	7,4	8,7	8,5	8,0	8,2	6,6	7,2
Impuestos Directos	4,4	4,7	4,0	4,0	3,7	4,4	4,1	3,2	4,2	2,3	2,8
Impuestos Indirectos	4,5	4,2	4,2	3,9	3,7	4,3	4,3	4,8	4,0	4,3	4,4
Tamaño del gasto	10,0	10,3	10,3	9,4	8,8	9,4	8,0	7,7	8,1	8,6	9,6
Primario	9,5	9,7	9,8	8,8	8,2	8,6	7,5	7,2	7,8	8,1	9,1
Intereses	0,5	0,5	0,5	0,6	0,6	0,8	0,5	0,5	0,4	0,4	0,5
Principales indicadores macroeconómicos (Tasas de crecimiento anual en porcentaje)											
PIB real	6,7	6,2	8,0	7,0	6,4	3,1	5,4	4,9	9,1	6,0	4,8
Base monetaria	21,3	11,0	20,0	33,4	22,1	21,6	40,5	49,4	42,4	28,9	37,1
IPC	6,8	13,6	14,0	23,5	26,0	17,7	25,7	28,4	18,8	28,8	26,0
Tasa de cambio nominal	6,5	8,1	9,7	8,1	10,2	18,7	12,2	6,0	6,3	8,9	11,1
Exportaciones	25,9	-4,4	29,2	28,9	17,7	17,7	29,3	20,8	20,4	9,2	22,2
Importaciones	16,2	12,1	-5,5	15,8	53,9	-5,8	16,9	19,0	29,6	16,7	43,8
Términos de intercambio	19,7	2,5	2,8	6,8	-1,1	0,7	60,5	-3,6	-20,9	10,1	-17,4

Fuentes: Anexo I. Cálculos de los autores.

1/ Corresponde a la metodología de operaciones efectivas de caja.

Las cifras del período 1.980-1.990

	1.980	1.981	1.982	1.983	1.984	1.985	1.986	1.987	1.988	1.989	1.990
Principales indicadores fiscales 1/ (Porcentaje del PIB)											
Balance primario	-1,7	-2,2	-2,9	-2,5	-2,6	-1,5	-0,5	0,7	-0,1	-0,3	0,3
Balance total	-2,2	-2,8	-3,6	-3,1	-3,3	-2,4	-1,4	-0,4	-1,3	-1,4	-0,7
Saldo de la deuda	8,0	8,5	8,8	10,8	15,5	19,3	20,2	18,9	17,9	17,3	16,7
Carga tributaria	7,2	6,9	6,8	6,8	6,7	7,7	7,8	8,3	8,2	8,1	7,8
Impuestos Directos	2,8	2,5	2,4	2,9	2,8	2,9	2,9	3,1	3,1	3,1	3,2
Impuestos Indirectos	4,4	4,4	4,4	3,9	3,9	4,8	5,0	5,2	5,1	4,9	4,6
Tamaño del gasto	9,6	9,9	10,6	10,2	10,3	10,5	9,8	9,7	10,3	10,3	9,4
Primario	9,1	9,4	10,0	9,6	9,6	9,6	8,9	8,6	9,1	9,1	8,3
Intereses	0,5	0,6	0,6	0,6	0,7	0,9	0,9	1,1	1,2	1,2	1,1
Principales indicadores macroeconómicos (Tasas de crecimiento anual en porcentaje)											
PIB real	4,8	3,2	1,6	2,4	3,7	3,7	6,3	6,0	4,9	3,9	7,6
Base monetaria	37,1	23,0	19,3	11,6	10,4	28,0	28,1	30,2	27,8	28,1	27,5
IPC	26,0	26,3	24,0	16,6	18,3	22,5	20,9	24,0	28,1	26,1	32,4
Tasa de cambio nominal	11,1	15,2	17,6	23,0	27,8	41,2	36,5	24,9	23,3	27,9	31,3
Exportaciones	22,2	-20,9	-3,4	-4,1	15,1	4,4	41,0	-1,5	1,7	12,9	17,4
Importaciones	43,8	10,4	13,3	-16,7	-9,8	-8,8	-7,2	11,3	19,0	0,9	12,1
Términos de intercambio	-17,4	-6,8	-2,0	11,9	-8,8	23,3	-15,7	-4,8	-2,1	-24,4	27,9

Fuentes: Anexo I. Cálculos de los autores.

1/ Corresponde a la metodología de operaciones efectivas de caja.

Las cifras del período 1.990-2.000

	1.990	1.991	1.992	1.993	1.994	1.995	1.996	1.997	1.998	1.999	2.000
Principales indicadores fiscales 1/ (Porcentaje del PIB)											
Balance primario	0,3	1,0	-0,6	0,4	-0,2	-1,1	-2,0	-1,9	-2,3	-3,7	-2,4
Balance total	-0,7	-0,2	-1,6	-0,7	-1,4	-2,3	-3,9	-3,9	-5,2	-7,0	-6,5
Saldo de la deuda	16,7	14,5	16,1	14,2	12,5	13,8	14,4	17,9	22,2	29,6	38,8
Carga tributaria	7,8	8,9	9,4	9,7	10,0	9,7	10,1	10,8	10,6	10,6	11,2
Impuestos Directos	3,2	4,2	4,4	4,5	4,2	4,0	3,8	4,4	4,3	4,2	4,1
Impuestos Indirectos	4,6	4,7	5,0	5,1	5,8	5,7	6,3	6,4	6,2	6,4	7,2
Tamaño del gasto	9,4	10,4	12,2	12,0	12,8	13,6	15,7	16,3	17,0	19,3	19,3
Primario	8,3	9,2	11,2	10,9	11,6	12,3	13,8	14,2	14,0	16,0	15,3
Intereses	1,1	1,2	1,0	1,1	1,2	1,2	1,9	2,0	2,9	3,3	4,1
Principales indicadores macroeconómicos (Tasas de crecimiento anual en porcentaje)											
PIB real	7,6	2,4	4,4	5,7	5,1	5,2	2,1	3,4	0,6	-4,2	2,9
Base monetaria	27,5	53,3	44,7	33,4	27,5	11,2	5,8	25,0	-16,5	40,7	10,0
IPC	32,4	26,8	25,1	22,6	22,6	19,5	21,6	17,7	16,7	9,2	8,8
Tasa de cambio nominal	31,3	26,0	7,4	15,7	5,1	10,4	13,6	10,1	25,1	23,2	18,7
Exportaciones	17,4	6,0	-3,3	2,3	15,0	18,8	3,8	9,4	-5,2	5,8	13,3
Importaciones	12,1	-11,0	32,6	50,7	21,9	16,5	-1,1	12,2	-4,8	-27,3	7,6
Términos de intercambio	27,9	-14,6	-2,9	-0,3	26,2	-12,9	1,4	17,8	-7,4	9,2	-5,4

Fuentes: Anexo I. Cálculos de los autores.

1/ Corresponde a la metodología de operaciones efectivas de caja.

Las cifras del período 2.000-2.003

	2.000	2.001	2.002	2.003
Principales indicadores fiscales 1/ (Porcentaje del PIB)				
Balance primario	-2,4	-3,0	-2,0	-1,3
Balance total	-6,5	-7,4	-6,3	-6,0
Saldo de la deuda	38,8	46,1	53,1	54,3
Carga tributaria	11,2	13,2	13,4	14,1
Impuestos Directos	4,1	5,1	5,6	5,8
Impuestos Indirectos	7,2	8,1	7,8	8,2
Tamaño del gasto	19,3	21,9	21,2	21,3
Primario	15,3	17,5	16,9	16,7
Intereses	4,1	4,4	4,3	4,6
Principales indicadores macroeconómicos (Tasas de crecimiento anual en porcentaje)				
PIB real	2,9	1,4	1,6	3,7
Base monetaria	10,0	8,8	21,1	16,5
IPC	8,8	7,6	7,0	6,5
Tasa de cambio nominal	18,7	10,2	9,1	14,7
Exportaciones	13,3	-6,6	-3,6	8,1
Importaciones	7,6	11,0	-1,5	9,8
Términos de intercambio	-5,4	-12,0	10,8	-2,0

Fuentes: Anexo 1. Cálculos de los autores.

1/ Corresponde a la metodología de operaciones efectivas de caja.