

Balbín, M.; Jaramillo, F. (2016). Presupuestos, reforma tributaria y balanza de pagos. *Contaduría Universidad de Antioquia*, 68, 119-173.

Presupuestos, reforma tributaria y balanza de pagos

María Yaniced Balbín Tamayo

Profesora –investigadora de la Universidad de San Buenaventura, Facultad de Ciencias Empresariales. Economista de la Universidad Nacional. Especialista en Gerencia Educativa de la Universidad de San Buenaventura. Magíster en Gerencia Educativa de la Universidad de San Buenaventura. Ha realizado varias investigaciones y producidos varios artículos.

maria.balbin@usbmed.edu.co

Fernando Jaramillo Betancur

Profesor –investigador de la Universidad de San Buenaventura, Facultad de Ciencias Empresariales. Economista –Administrador y Contador Público de la Universidad de Antioquia. Especialista en Finanzas de la Universidad EAFIT. Magíster en Administración de la Universidad ICESI. Ha escrito cinco libros. Realizado varias investigaciones y aproximadamente unos 15 artículos.

fernando.jaramillo@usbmed.edu.co

Presupuestos, reforma tributaria y balanza de pagos

María Yaniced Balbín Tamayo y Fernando Jaramillo Betancur

Resumen: *el presupuesto público, las reformas tributarias y las balanzas de pago son variables macroeconómicas que contribuyen al crecimiento económico de una nación y que dan cuenta del manejo de los recursos por parte del gobierno central. El objetivo de la presente investigación es el de analizar cómo se correlacionan estas variables para el caso de Colombia, a la luz de las reformas tributarias planteadas entre 1986 y 2012. Una de las conclusiones que se obtiene es que la base de la orientación económica del gobierno central en la formulación de reformas tributarias en los últimos 25 años es, esencialmente, de carácter fiscal para garantizar el cumplimiento del presupuesto público, mas no para el crecimiento económico de la nación.*

Palabras clave: *Presupuesto público, reforma tributaria, ley de reforma tributaria, balanza corriente, balanza de capitales, balanza de pagos, reservas internacionales, Inversión Extranjera Directa (IED), presión tributaria.*

Budgets, tax reform and balance of payments

María Yaniced Balbín Tamayo and Fernando Jaramillo Betancur

Abstract: *Government budget, tax reforms and balance of payments are macroeconomic variables that contribute to the economic growth of a nation and at the same time they account for the resource management by the central government. The aim of this research is to analyze the way in which these variables are correlated in the case of Colombia, in light of the tax reforms raised between 1986 and 2012. One of the findings obtained is the fact that the base of the economic orientation of the central government in the formulation of tax reforms in the latest 25 years is, essentially, fiscal in nature for guaranteeing the fulfillment of the government budget, but not for the economic growth of the nation.*

Keywords: *Government budget, tax reform, tax reform law, current account balance, capital balance, balance of payments, foreign-exchange reserves, Foreign Direct Investment (FDI), fiscal pressure.*

Budgets, réforme fiscale et balance de paiements

María Yaniced Balbín Tamayo et Fernando Jaramillo Betancur

Résumé : *Le budget de l'État, les réformes fiscales et les balances de paiements sont variables macroéconomiques qui contribuent à la croissance économique d'une nation et rendent compte de la gestion des ressources de la part du gouvernement central. L'objectif de cette investigation est d'analyser la corrélation de ces variables pour le cas de la Colombie, à la lumière des réformes fiscales proposées entre 1986 et 2012. L'un des conclus obtenus est que la base de l'orientation économique du gouvernement central dans la formulation de réformes fiscales au cours des 25 dernières années est, surtout, de nature fiscale afin de garantir l'accomplissement du budget de l'État mais pas pour la croissance économique de la nation.*

Mots-clés : *Budget de l'État, réforme fiscale, loi de réforme fiscale, solde courant, solde des capitaux, balance des paiements, réserves de change, Investissement Direct à l'Étranger (IDE), pression budgétaire.*

Orçamentos, reforma fiscal e da balança de pagamentos

María Yaniced Balbín Tamayo e Fernando Jaramillo Betancur

Resumo: *o orçamento público, as reformas fiscais e as balanças de pagamento, são variáveis macroeconômicas que contribuem para o crescimento econômico de uma nação e para a gestão dos recursos por parte do governo central. O objetivo desta pesquisa é analisar como essas variáveis se correlacionam para o caso da Colômbia, à luz das reformas fiscais propostas entre 1986 e 2012. Uma das conclusões obtidas é que a base da orientação econômica do governo central na formulação da reformas tributárias nos últimos 25 anos, é, essencialmente, de natureza fiscal para garantir o cumprimento do orçamento público, mas não para o crescimento econômico da nação.*

Palavras-chave: *orçamento público, reforma fiscal, lei de reforma tributária, saldo atual, balança de capitais, balança de pagamentos, reservas internacionais, investimento direto estrangeiro (IDE), carga tributária.*

Presupuestos, reforma tributaria y balanza de pagos

María Yaniced Balbín Tamayo y Fernando Jaramillo Betancur

Primera versión recibida en febrero de 2016 - Versión final aceptada en mayo de 2016

I. Introducción

El presupuesto público no solo es una necesidad sino un requisito importante para analizar hacia dónde se encamina la gestión integral de un gobierno. Puesto que esta evaluación indicará varios aspectos, como ocurre con la identificación de las principales fuentes de recursos del gobierno central; también, el uso que hace de dichos recursos. Es decir, la disposición del gobierno con los recursos generados. En lo cual, una primera respuesta es que estos están dirigidos a la sostenibilidad de los gastos de funcionamiento, aunque pueden ser con otras orientaciones. Esto parece una cosa obvia, pero infortunadamente, debe estudiarse. En otras palabras, una persona puede señalar para qué son los impuestos, pero según el esquema económico y político de una nación, estos objetivos pueden ser otros. El interés se centra, entonces, en estudiar con detenimiento el comportamiento del Presupuesto General de la Nación, identificando en él los principales rubros que constituyen ingresos para la nación y, en segundo, lugar identificar hacia dónde se destinan dichos recursos.

Ahora bien, como una alternativa interpretativa a la problemática anterior, las reformas tributarias en cualquier país constituyen un instrumento que soporta, de forma muy interesante, el cumplimiento de las metas de corto y largo alcance en cualquier sistema de gobierno. Indudablemente, ese comportamiento significará una primera apreciación sobre los logros que está alcanzando el sistema económico del país. Entonces, la apreciación inicial con la cual queremos cumplir con el escrito, está en referencia de acuerdo con los resultados de la investigación, la identificación del papel que juegan las reformas tributarias en el presupuesto general de la nación.

Finalmente, se estudia la balanza de pagos en su composición y como instrumento importante para observar hacia dónde se dirige la economía. Por lo tanto, se deben observar esos tres grandes componentes de la balanza de

pagos: balanza corriente, balanza de capitales y reservas internacionales. Estos tres elementos se deben analizar, no solo de manera independiente, sino también de manera conjunta. Dado que la balanza de pagos tiene incidencia sobre el comportamiento de la economía colombiana en su parte interna.

Ahora el aspecto más importante para resaltar y que responde al objetivo principal del artículo, es identificar el grado de correlación, pero no como medida estadística sino bajo el punto de vista de movimientos monetarios, entre los tres estudios realizados, de tal manera que permita interpretar su contribución al crecimiento económico del país.

II. Caracterización del presupuesto público de la nación

El presupuesto en cualquier nación es una responsabilidad fundamental de su gobierno central, dado que de él emanan una serie de disposiciones y decisiones que afectan el desarrollo normal de la propia economía. Esto es, cómo se financia con los distintos recursos que obtiene y cuál es el uso que le destina a los mismos. Este elemento, indudablemente, será un indicador de la manera como este ente encamina su país a un proceso de crecimiento.

En este aparte se estudian algunos aspectos básicos en la caracterización del presupuesto público de la nación, entre ellos: conceptos de presupuesto público, funciones de la actividad presupuestal del Estado, principios del sistema presupuestal, ciclo presupuestal, responsabilidad en Colombia de la formulación del Presupuesto Público, aspectos básicos de los presupuestos, cobertura del estatuto presupuestal, los componentes principales del presupuesto público, responsables del Presupuesto Público de la Nación, aspectos básicos del presupuesto, cobertura del estatuto profesoral, indicadores de la regla fiscal, aspectos básicos del presupuesto, cobertura del estatuto presupuestal, indicadores de regla fiscal y la relación presupuesto, plan de desarrollo y coherencia macroeconómica.

II.1. Conceptos de presupuesto público

El presupuesto en el sector público ha sido definido de diversas maneras, en donde indudablemente, su logro está encaminado al fortalecimiento de la economía de un país, a garantizar la estabilidad del gobierno y fortalecer los gastos, entre otros. Veamos algunos de ellos:

Ibáñez et al. (2009) señalan que el presupuesto es un “plan económico del gobierno, cuantificación económica de las políticas económicas del gobierno y la expresión contable del plan económico del sector público”, es decir, que se interpreta como un plan, integrado a un proceso de planeación, que es resultado de políticas claras para contribuir al desarrollo y crecimiento del país y, además, sirve de base para adaptar al plan contable del sector público.

Por su parte, Bastidas (2003) señala que:

Es un instrumento de la planificación expresado en términos financieros, en el cual se reflejan los gastos y las aplicaciones, así como los ingresos y fuentes de recursos, que un organismo, sector, municipio, Estado o nación, tendrá durante un período determinado, con base en políticas específicas que derivan en objetivos definidos para las diversas áreas que interactúan en la acción de gobierno.

Con base en esta definición, el agregado más importante se indica a través del reflejo de los ingresos y fuentes de recursos de la nación y la aplicación que se hace de los mismos.

Worswick (1979) postula que el presupuesto público consiste:

En la herramienta que le permite al sector público cumplir con la producción de bienes y servicios públicos para la satisfacción de las necesidades de la población de conformidad con el rol asignado al Estado en la economía y sociedad del país. (ASIF, s.f.).

Esta definición, por otra parte, tiene implícitos algunos puntos de interés que se desarrollarán a continuación, puesto que proporcionan luces sobre las complejas relaciones que existen entre la intervención pública y la economía, y de los efectos que resultan cuando aquella se produce. Es decir, el Presupuesto Público (PP) es una de las herramientas fundamentales para la ejecución de la política económica por parte del Estado. Es el instrumento mediante el cual ejerce su función el Estado como financiador o proveedor directo de bienes y servicios. Como parte del proceso de gestión estatal de planeación, en el presupuesto se materializan como propuestas cuantificadas los diferentes propósitos de Estado y de gobierno que se ejecutarán a través de las entidades encargadas de su administración. Por medio del presupuesto se atiende también el funcionamiento de estas entidades y el financiamiento adquirido para el desarrollo de sus actividades.

O sea que, con base en los tres conceptos, podríamos considerar una aproximación en la definición del PP como un instrumento de carácter financiero, económico, social y ambiental, que permite planear ingresos y programar gastos para una vigencia fiscal, con el fin de satisfacer necesidades, solucionar problemas y desarrollar potencialidades, en cumplimiento del plan de desarrollo y el plan de acción, respectivos.

En conclusión, el PP es una herramienta que permite planificar las actividades de los entes gubernamentales, incorporando aspectos cualitativos y cuantitativos, para trazar el curso a seguir durante un año fiscal con base en los proyectos, programas y metas realizados previamente (Gordillo, 2011).

II.2. Funciones de la actividad presupuestal del Estado

Sin entrar en discusión acerca de cuáles son los límites de la intervención del Estado en la economía y la pertinencia de la misma, por no ser el objetivo del presente escrito, si es importante señalar que, en general, cuando se trata de

la justificación de la intervención estatal en la economía, la teoría tradicional ha argumentado la existencia de tres principales funciones y políticas a cargo del Estado (Musgrave, 1986), que son las siguientes: asignación de recursos, redistribución de rentas y políticas de estabilización y crecimiento (Low & Gómez, 1997).

II.2.1. Función de asignación de recursos

Según Musgrave (1986), se entiende como bienes públicos aquellos cuyo suministro no puede estar a cargo de los particulares, esto es, mediante transacciones entre consumidores y productores individuales, por cuanto no es factible, en el caso de tales bienes, aplicar el principio de exclusión en el consumo. Es decir, se refiere a aquel proceso mediante el cual se adelanta la provisión de bienes públicos o bienes sociales. En este caso, se considera que a diferencia de lo que ocurre con los bienes privados, en este tipo de bienes no existe rivalidad en el consumo, en el sentido de que su demanda por parte de un individuo no disminuye la posibilidad para los demás. Al no ser factible la apropiación privada de dicho bien por parte de un individuo, tampoco se puede excluir a los demás de su disfrute (Bernal, 1994).

La teoría ha señalado otros casos, en donde el mercado parece no garantizar una solución eficiente en el suministro de bienes y servicios, lo que permite justificar que en su producción intervenga el Estado, en especial de manera indirecta. Se trata, en esta situación, de garantizar una mejor asignación de los recursos, en términos sociales, mediante el empleo de mecanismos de regulación, estímulo u otro instrumento, que pueda crear las condiciones para la prestación de dichos bienes y servicios a través de la actividad privada. A manera de ejemplo, es el caso de los llamados bienes meritorios como la educación, la salud y la seguridad social, entre otros, en los que se considera conveniente que el Estado permita, dentro de unas condiciones, que su prestación se realice bajo esquemas de competencia; también ocurre en la presencia de efectos externos, positivos y negativos, externalidades en la producción y consumo de ciertos bienes, que conduce a una ineficiente asignación de los recursos productivos y que valida la intervención del Estado para promover la corrección.

El profesor Musgrave considera como tarea principal del Estado proporcionar los bienes públicos, pero aduce que en la realidad estos pueden ser elaborados o provistos por el sector público o por el sector privado (Low y Gómez, 1997). Es decir, en general, antes que defender la producción directa de bienes públicos por parte del Estado, la teoría actual le concede mayor importancia a la creación de las condiciones propicias de competencia para que la empresa, pública o privada, cuente con las condiciones o reciba los estímulos adecuados que promuevan su participación en la producción de tales bienes

(Ministerio de Hacienda y Crédito Público, 2011). Inclusive, desde hace mucho tiempo es un lugar común señalar que la presencia del Estado no es necesaria solo para la provisión de ciertos servicios de carácter colectivo relacionados con la defensa de la soberanía nacional, la administración de justicia y las relaciones internacionales, sino que también constituye un instrumento para garantizar la propiedad privada, el cumplimiento de los contratos, la libre competencia y otro conjunto de reglas cuya preservación se considera indispensable para mantener el funcionamiento de la organización económica y social que se haya dado en la sociedad en determinado momento histórico (Bernal, 1994).

Inclusive, bajo el influjo de la teoría keynesiana, se ha defendido y promovido también la intervención activa del Estado en la producción directa de bienes y servicios, por cuanto se ha asegurado que esto contribuye a mejorar el desarrollo de la economía y el bienestar de la población. En esta dirección, para el logro de sus objetivos, el Estado podría proveer de manera directa la producción de bienes y servicios financiándolos con recursos originados en diferentes fuentes, como impuestos, préstamos y otros recursos. La función propia del Estado ha sido uno de los temas dominantes de la economía, por lo menos en las últimas dos centurias. A través de los años, las funciones del Estado han sido cambiantes, normalmente como respuesta a los fallos percibidos en las economías de mercado.

Así, no solo se ha admitido que el Estado debe establecer las leyes básicas de la sociedad, velar por su cumplimiento y crear un marco en el cual las empresas puedan competir entre sí, sino que también se ha generado un consenso sobre la función económica que los defectos y limitaciones del mercado le dan al gobierno, especialmente en áreas relacionadas con la redistribución de la renta y con la corrección de fallos del mercado, como los asociados con la periódica presencia de fluctuaciones económicas, acompañadas de elevados niveles de desempleo, la falta de competencia, la presencia de externalidades y la provisión de bienes públicos, entre otros (Stiglitz, 1999).

El gobierno incide en la economía de dos maneras principales: directa e indirectamente. La forma directa la ejecuta a través del gasto público y la tributación; y la indirecta mediante el empleo de mecanismos de regulación de la actividad económica. La primera se refleja directamente en el presupuesto; la segunda, no. La mayor intervención del Estado ha propiciado el aumento del gasto público en cifras importantes hasta representar, como ocurre actualmente, un monto apreciable como proporción del PIB.

El comportamiento de los negocios también se ha visto influenciado significativamente por programas de regulación estatal en muchas áreas (regulaciones de precios en algunas industrias, de condiciones de seguridad en el trabajo, regulación de los monopolios y protección al público de la publicidad engañosa, de las medicinas peligrosas, de la contaminación, protección del

ahorro de la sociedad, etc.)¹, con la particularidad de que la mayor parte de los costos reglamentarios aparecen en el presupuesto de las empresas, de los trabajadores y de los consumidores y no en el presupuesto del gobierno (Stiglitz, 1999).

Gráfico 1. Funciones del Estado a través de la acción presupuestaria



Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público (2011, p. 21).

II.2.2. Función de distribución

Parte de la premisa de que no necesariamente la distribución de la riqueza y de la renta que surge de la operación de los mercados, incluso cuando esta ocurre en condiciones competitivas, constituye una distribución justa, es decir, que se considere socialmente deseable. La determinación de lo socialmente deseable constituye en esencia una cuestión política y, por lo mismo, está sujeta a cambiar en el tiempo según sea la organización social existente en ese momento; una decisión de este tipo es indicativa de que la sociedad ha convenido en sacrificar algo de eficiencia para mejorar la equidad y reducir las desigualdades sociales.

Por las dificultades de medición que entraña la decisión de escogencia entre eficiencia y equidad, pues implica seleccionar aquellos impuestos, transferencias y gastos sociales que menos interfieran con las decisiones individuales, el enfoque de política de estos aspectos se ha dirigido a la prevención de la pobreza, para lo cual se intenta determinar un nivel mínimo que se considere socialmente tolerable; en este caso, el Estado debe procurar que mediante subvenciones y otro tipo de mecanismos se promueva la atención a las necesidades básicas insatisfechas de los grupos más pobres de la sociedad y de aquellos sectores de la población más vulnerable (niños, ancianos, minusválidos, desempleados, mujeres jefes de hogar, etc.).

1 En Colombia: superintendencias, Invima, Cntv, Aerocivil, Comisiones de Regulación, etc.

II.2.3. Función de estabilización y crecimiento

Como se expresó antes, una importante vertiente de la teoría económica ha defendido el uso activo de la política presupuestaria, argumentado que esta constituye un instrumento eficaz para alcanzar mayores niveles de ocupación de los factores y tasas de crecimiento económico positivas con estabilidad en el nivel de precios. En general, la intervención estatal se ha considerado un mecanismo anti cíclico adecuado para contrarrestar las fluctuaciones indeseables de la economía.

La actividad estatal aumenta la demanda agregada cuando gasta y la reduce cuando incrementa los impuestos, con un efecto multiplicativo. Pero no solo afecta el nivel de la demanda total, dependiendo del énfasis y características que asuma el gasto público o la financiación del mismo, bien se haga mediante tributación o endeudamiento, incide también sobre la composición del gasto de la economía; afecta la cantidad de dinero en circulación, el nivel de la tasa de interés y el de la tasa de cambio. Es común encontrar, bajo el punto de vista macroeconómico, que el déficit es expansivo y el superávit restrictivo, junto con la demostración de que, incluso, un presupuesto equilibrado tiene un efecto expansivo sobre el gasto.

Así mismo, la teoría ha resaltado la importancia de la acción del Estado para la canalización de recursos hacia sectores de baja rentabilidad privada, pero de alta conveniencia social o de elevado riesgo, donde la participación privada difícilmente se lograría y, en general, para estimular el crecimiento de la economía con un mayor equilibrio regional y sostenibilidad ambiental. Así, como instrumento financiero por excelencia que es, su empleo le debería permitir al Estado “garantizar el cumplimiento de su función económica y asegurar la coordinación y organización eficiente en la producción de bienes y servicios públicos” (Flórez, 1989). En el Gráfico 1 se ilustra lo anteriormente expuesto.

Obviamente, debe tenerse en cuenta que la descripción que se ha realizado sobre las funciones a cargo del sector público es una clasificación habitual en los textos de hacienda pública. En el mundo real no es de esperar que se alcancen con éxito todos los objetivos propuestos mediante el uso de un mismo instrumento de política, por muy poderoso que éste sea, como es el caso del PP. Por el contrario, existen contradicciones muchas veces insalvables entre ellos, lo que convierte la labor presupuestal en un permanente ejercicio de equilibrismo que busca que los resultados finalmente permitan satisfacer prioridades económicas y sociales ciertas, mediante el uso de recursos que siempre serán escasos, frente a la magnitud de las necesidades por satisfacer (Ministerio de Hacienda y Crédito Público, 2011).

En resumen, se podría decir que la forma como el Estado asigna los recursos, gastos y la manera como los capta, es decir, genera ingresos, constituye el objeto de la teoría de las finanzas públicas (Bernal, 1994). El manejo concreto de las herramientas con el propósito de incidir sobre el nivel y la composición de unos y otros constituye la política fiscal, en donde –como se ha visto– el presupuesto es por sus mismas características el instrumento de manejo financiero más importante de la política fiscal, ya que allí se programa y registra el gasto público y su forma de financiación, y en el que se establecen las reglas para su ejecución.

II.3. Principales componentes del presupuesto público de Colombia

Para poder interpretar los componentes del presupuesto, se requiere comprender la acción presupuestaria tal como es representada en el Gráfico 2. La acción presupuestaria del Estado, en cualquiera de sus niveles, se expresa como el desempeño de una función especial, en un tiempo específico, que aplica recursos para obtener unos resultados concretos –bienes y servicios–, con un fin preciso –satisfacer necesidades públicas–. En este sentido, el Gráfico 2 ilustra sobre algunas de las posibles interrelaciones existentes entre presupuesto, acción estatal y organización social.

Gráfico 2. Acción presupuestaria del Estado



Fuente: Asociación Internacional de Presupuesto Público, ASIP.

Además, dicha gráfica tiene implícitos algunos puntos de interés que se desarrollarán más adelante, puesto que proporcionan luces sobre las complejas relaciones que existen entre la intervención pública y la economía, y de los efectos que resultan cuando aquella se produce (Ministerio de Hacienda y Crédito Público, 2011).

La estructura del PP corresponde a los siguientes elementos: Presupuesto de ingresos y rentas de capital, presupuesto de gasto o ley de apropiaciones y disposiciones generales, en donde una estructura más clara consiste en una parte general, un plan de inversiones públicas, plan operativo anual de inversiones y un plan financiero.

II.3.1. Parte general

Señala los propósitos y objetivos nacionales de largo plazo, las metas y prioridades de la acción estatal y las estrategias y orientaciones generales de la política económica, social y ambiental que serán adoptadas por el gobierno.

II.3.2. Plan de inversiones públicas

Contiene las proyecciones de los recursos financieros disponibles para las entidades públicas del orden nacional para su ejecución y armonización con los planes del gasto público. En él se encuentra la descripción de los programas y subprogramas, indicando los objetivos y las metas nacionales, regionales, sectoriales y los proyectos prioritarios de inversión en toda la vigencia del Plan Nacional de Desarrollo (PND). Para llevar a cabo dichas inversiones se establecen los presupuestos plurianuales de los principales programas y proyectos de inversión pública nacional, y la especificación de los recursos financieros requeridos para su ejecución,² disposiciones que establecen los requisitos que se deben seguir para preparar, presentar, aprobar, modificar y realizar el seguimiento, evaluación y ejecución del Plan y del presupuesto.

Con estricta sujeción a estas normas el Gobierno Nacional presenta al Congreso de la República los proyectos de ley correspondientes al PND y al Presupuesto General de la Nación (PGN), de acuerdo con las exigencias planteadas por la ley, esto es: Constitución Política, artículo 200:

Corresponde al Gobierno, en relación con el Congreso en sus asuntos 3 y 4: Presentar el Plan Nacional de Desarrollo y de inversiones públicas, conforme a lo dispuesto en el artículo 150 y Enviar a la Cámara de Representantes el proyecto de presupuesto de rentas y gastos. De la misma manera con el Artículo 150. Corresponde al Congreso hacer las leyes, en sus puntos 3 y 11. Por medio de ellas ejerce las siguientes funciones: Aprobar el Plan Nacional de Desarrollo y de inversiones públicas que hayan de emprenderse o continuarse, con la determinación de los recursos y apropiaciones que se autoricen para su ejecución, y las medidas necesarias para impulsar el cumplimiento de los mismos y, [...], 11. Establecer las rentas nacionales y fijar los gastos de la administración.

Ahora, en el caso de la Ley Orgánica de Presupuesto, como lo pone de presente el experto, Hugo Palacios Mejía, la ley orgánica no solo regula los aspectos formales del presupuesto, "... sino aspectos sustantivos, de la mayor importancia económica y administrativa, como son los relativos a la programación y ejecución presupuestal, y a la armonización entre los presupuestos y el plan nacional de desarrollo (Art. 352)". (Concepto del Hugo Palacios Mejía, folio 43 del cuaderno principal).

Estas características de la Ley Orgánica de Presupuesto hacen de ella un elemento unificador poderoso, pues todas las leyes anuales de presupuesto tendrán

2 Un presupuesto plurianual no es más que la proyección de los costos y fuentes de financiamiento (fuentes internas y externas) de los principales programas y proyectos de inversión pública consignados en el Plan Nacional de Desarrollo.

forzosamente un parámetro común en lo sustantivo y en lo formal. Igualmente, por disposición expresa del art. 352 de la nueva Constitución, ese poder homologar la Ley Orgánica se extiende a los demás presupuestos, sean los que elaboren los entes descentralizados por servicios como los que adopten las entidades autónomas territoriales. Es una pauta general, de cobertura nacional, de enorme poder centralizador y racionalizado.³

II.3.3. Plan Operativo Anual de Inversiones (POAI)

Este Plan contiene los proyectos de inversión clasificados por sectores, órganos y programas. Su monto depende de la meta de inversión fijada en el Plan Financiero y su contenido deberá guardar concordancia con el Plan Nacional de Inversiones, uno de los componentes del Plan Nacional de Desarrollo, y con el Marco Fiscal de Mediano Plazo (MFMP) y el Marco de Gasto de Mediano Plazo (MGMP).

En su proceso legal, el Decreto 111 de 1996, artículo 8:

El Plan Operativo Anual de Inversiones señalará los proyectos de inversión clasificados por sectores, órganos y programas. Este plan guardará concordancia con el Plan Nacional de Inversiones. El Departamento Nacional de Planeación preparará un informe regional y departamental del presupuesto de inversión para discusión en las Comisiones Económicas de Senado y Cámara de Representantes. (Ley 38 de 1989, art.5; Ley 179 de 1994, art.2)

Ningún proyecto de inversión que no esté en el POAI puede ser incluido en la ley anual de presupuesto, salvo decisión del Congreso al respecto. Lo prepara el Departamento Nacional de Planeación (DNP), en coordinación con el Ministerio de Hacienda y las secciones presupuestales, para aprobación del CONPES, a más tardar el 15 de julio de cada vigencia. Además, se orienta en el Decreto 111 de 1996, artículo 9:

Banco Nacional de Programas y Proyectos. Es un conjunto de actividades seleccionadas como viables, previamente evaluadas social, técnica y económicamente, y registradas y sistematizadas en el Departamento Nacional de Planeación y que los proyectos de inversión para el apoyo regional autorizados por la ley formarán parte del Banco Nacional de Programas y Proyectos. (Ley 38 de 1989, art.32; Ley 179 de 1994, art.55, inciso 12)

II.3.4. Plan financiero

Es un instrumento de planificación y gestión financiera del sector público de mediano plazo que permite proyectar las previsiones de ingresos, gastos, excedentes, requerimientos y alternativas de financiamiento necesarios para el cumplimiento del PND y la ejecución presupuestal, en concordancia con la política monetaria y cambiaria. Tiene como base las operaciones efectivas de

3 Corte Constitucional: Sentencia 478 del 6 de agosto de 1992. MP: Eduardo Cifuentes Muñoz.

aquellas entidades cuyo efecto sobre la situación fiscal, cambiaria o monetaria del País haga aconsejable tenerlas en cuenta en el plan financiero.

Bajo el punto de vista legal, el Decreto 111 de 1996, artículo 7:

El Plan Financiero. Es un instrumento de planificación y gestión financiera del sector público, que tiene como base las operaciones efectivas de las entidades cuyo efecto cambiario, monetario y fiscal sea de tal magnitud que amerite incluirlas en el Plan. Tomará en consideración las previsiones de ingresos, gastos, déficit y su financiación compatibles con el Programa Anual de Caja y las Políticas Cambiaria y Monetaria (Ley 38 de 1989, art.4, Ley 179 de 1994, art.55, inciso 5).

El Plan Financiero del sector público consolidado tiene como base las proyecciones efectivas de caja del Gobierno Nacional, de las entidades descentralizadas dedicadas a actividades no financieras del orden nacional, de las entidades territoriales y sus descentralizadas y de las cuentas sectoriales que por su magnitud ameriten ser incluidas en éste.

Por lo tanto, metodológicamente, la medición se basa en transacciones de caja, ingresos efectivamente recaudados o desembolsados, y pagos realizados⁴. Sobre esta base se mide el déficit y las necesidades de financiamiento del Sector Público No Financiero (SPNF), se determina el grado de compatibilidad con el Programa Anual de Caja, y con las políticas cambiaria y monetaria, y se compatibiliza con las disponibilidades reales de crédito externo e interno y con las metas cambiarias y monetarias definidas previamente por la Junta Directiva del Banco de la República.

Como conclusión, el Plan Financiero corresponde al programa de ingresos y gastos de caja del Sector Público Consolidado (SPC), entendido este como: $SPC = SPNF^{*5} + \text{Balance cuasi fiscal del Banco de la República} + \text{Balance cuasi fiscal de Fogafín} + \text{Costos de la Reestructuración del Sistema Financiero}$

II.3.5. Presupuesto Anual de la Nación

Es el instrumento para el cumplimiento del PND. Está conformado por el PP de la nación y el presupuesto de los Establecimientos Públicos del orden Nacional (EPN). Aspecto que se estipula en el Decreto 111 de 1996, artículo 10:

La Ley Anual sobre el Presupuesto General de la Nación es el instrumento para el cumplimiento de los planes y programas de desarrollo económico y social (Ley 38 de 1989, art.6). Se compone del presupuesto de rentas y recursos de capital, el presupuesto de gastos o ley de apropiaciones y las disposiciones generales. También en el 11 del mismo decreto se indica: El Presupuesto General de la Nación se compone de las siguientes partes: a) El Presupuesto de Rentas contendrá la estimación de los

4 Desde el año 2000, por acuerdo con el FMI, se incorporaron algunos registros de causación de ingresos y gastos, así como actividades cuasi fiscales en el sector financiero y el Banco de la República.

5 Sector Público No Financiero, SPNF, excluyendo los costos fiscales netos asumidos por el Gobierno Nacional Central (GNC) relacionados con la reestructuración del sistema financiero.

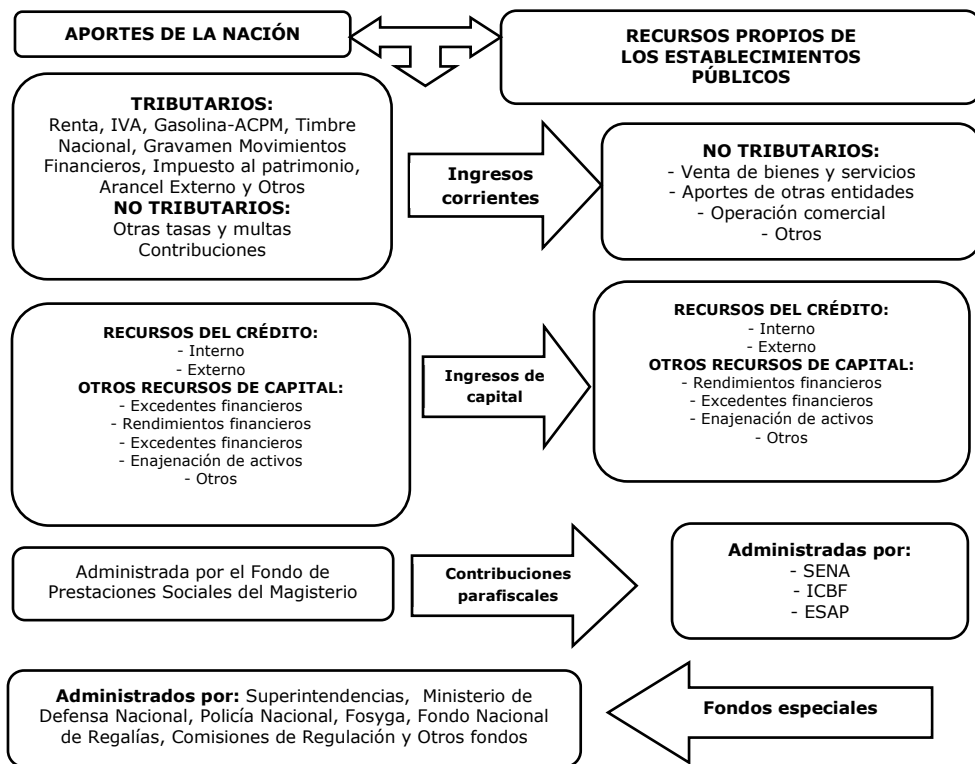
ingresos corrientes de la Nación; de las contribuciones parafiscales cuando sean administradas por un órgano que haga parte del Presupuesto, de los fondos especiales, de los recursos de capital y de los ingresos de los establecimientos públicos del orden nacional. b) El Presupuesto de Gastos o Ley de Apropriaciones. Incluirá las apropiaciones para la Rama Judicial, la Rama Legislativa, la Fiscalía General de la Nación, la Procuraduría General de la Nación, la Defensoría del Pueblo, la Contraloría General de la República, la Registraduría Nacional del Estado Civil que incluye el Consejo Nacional Electoral, los Ministerios, los Departamentos Administrativos, los Establecimientos Públicos y la Policía Nacional, distinguiendo entre gastos de funcionamiento, servicio de la deuda pública y gastos de inversión, clasificados y detallados en la forma que indiquen los reglamentos.

El primero está integrado por la estimación de los ingresos corrientes de la nación, las contribuciones parafiscales administradas por los órganos que hacen parte del PGN, los fondos especiales, los recursos de capital y los ingresos de los establecimientos públicos del orden nacional. Alternativamente, los ingresos del PGN están constituidos por los ingresos de la nación y por los recursos propios de los EPN.

El presupuesto de gastos o Ley de apropiaciones, con la cobertura definida en el artículo tercero del EOP, incluye los gastos que se prevé ejecutar en la respectiva vigencia fiscal, distinguiendo entre gastos de funcionamiento, servicio de la deuda pública y gastos de inversión a nivel de programas y subprogramas. El presupuesto de gastos se desagrega al nivel de detalle que se presenta en el correspondiente decreto de liquidación. Estos aspectos se describen en el Gráfico 3.

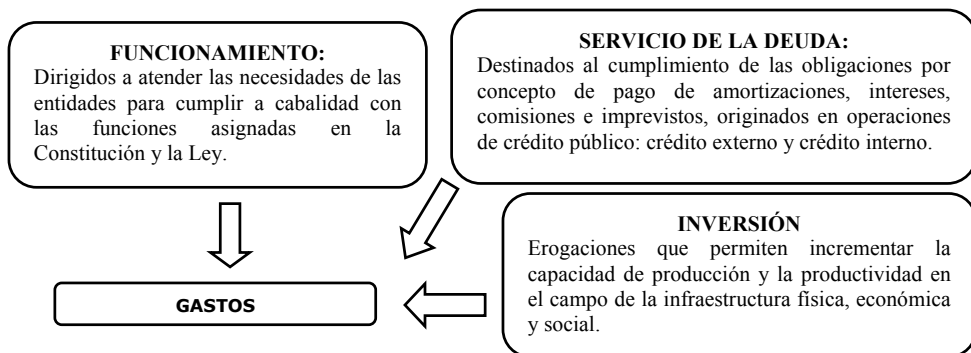
Con una comprensión amplia y suficiente de lo expuesto anteriormente, especialmente, en cuanto corresponde a los ingresos que genera el Gobierno Central, resulta de suma importancia preguntarse qué se hace con esos recursos. Esto se refiere a la composición del presupuesto de gastos. En el Gráfico 4, en lo referente al destino de los recursos, se muestran los principales componentes. En el caso del presupuesto, las apropiaciones requeridas se financian con un monto de ingresos de la misma magnitud. Sin embargo, en el proceso de programación de los conceptos presupuestales no se toma en cuenta el origen de los ingresos, es decir, si estos provienen de impuestos, de recursos de endeudamiento o de otros recursos. Tampoco se considera el destino de los mismos, es decir, si estos financian gastos de funcionamiento, inversión o servicio de la deuda pública. Por el contrario, los conceptos de sostenibilidad fiscal y de déficit, que se reflejan en el PF, distinguen con claridad los recursos de endeudamiento (interno y externo) del resto de ingresos del Gobierno, así como también distinguen entre gastos corrientes y de capital, los cuales, clasificados de acuerdo con estándares internacionales, permiten medir el impacto económico del gasto público, establecer la magnitud del déficit, y las fuentes y necesidades de financiamiento.

Gráfico 3. Composición de las rentas y recursos de capital en el PGN



Fuente: Dirección General del Presupuesto Público Nacional.

Gráfico 4. Composición del presupuesto de gastos



Fuente: Dirección General del Presupuesto Público Nacional.

En resumen, con base en la disertación de este aparte, el Estado para poder cumplir con dichos cometidos en el proceso de planificación, debe elaborar un presupuesto que incluya los siguientes componentes: Plan Financiero (PF), plan operativo anual de inversiones y el presupuesto anual.

En Colombia, el gasto público se contabiliza en el momento en que la apropiación presupuestal queda obligada. En otras palabras, el déficit fiscal se determina por el tamaño del presupuesto que efectivamente se ejecuta. Sobre esto es importante aclarar que el presupuesto se ejecuta siguiendo lo que se conoce como la cadena de ejecución presupuestal: apropiación, compromiso, obligación y pago.

La medición del impacto fiscal se da en el momento de la obligación (esto es, cuando se reciben los bienes o servicios), con lo cual el registro del efecto económico tiene lugar en el momento en que el gasto se constituye en valor agregado para la economía⁶.

Uno de los elementos que dificulta la comparación inmediata entre el PGN y el PF se relaciona con las diferentes entidades que hacen parte del PGN, en un caso porque no forman parte del PF, o porque algunas se clasifican en sectores diferentes al del Gobierno Nacional Central.

Como se sabe, la clasificación institucional del PGN comprende los órganos del GNC y los Establecimientos Públicos Nacionales (EPN). El GNC incluye los ministerios, departamentos administrativos y órganos de control⁷, mientras que los EPN son entidades descentralizadas adscritas a la administración nacional tales como el SENA, el ICBF, la ANH, el INVIAS, el INCO y el INCODER. En el Plan Financiero estas entidades se clasifican en el sector denominado “Resto”. Precisamente, en el Gráfico 5 se ilustra la manera cómo se asignan los recursos del presupuesto.

II.4. Indicadores de la regla fiscal

La regla fiscal de carácter cuantitativo se aplicará sobre el balance total estructural, el cual corresponde a la diferencia entre ingresos estructurales y gastos estructurales del GNC.

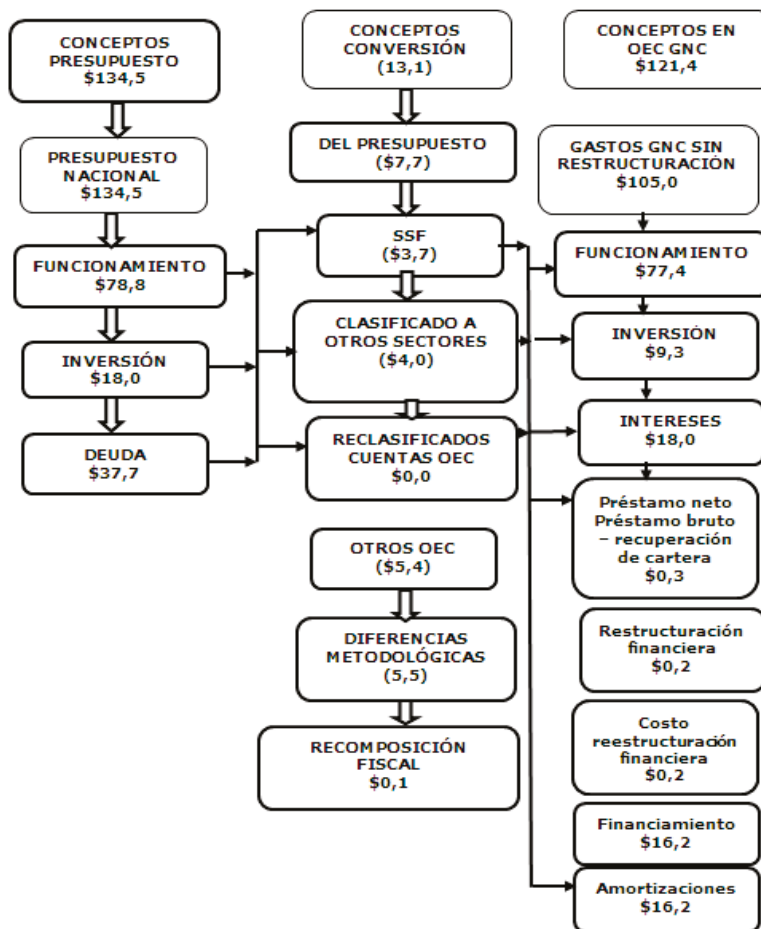
La regla fiscal refleja la situación financiera del GNC una vez los ingresos y los gastos totales han sido ajustados por el efecto del ciclo de la actividad económica, por los efectos extraordinarios y transitorios de la actividad minero-energética y por otros efectos de naturaleza similar. Esta establece que el balance total estructural del GNC no supere un déficit anual del 2,0 % del Producto Interno Bruto (PIB). Se establece un período de transición,

6 A partir del año 2008 se adoptó esta metodología. Antes se tomaba como momento económico la asunción del compromiso presupuestal.

7 Algunos fondos-cuenta del GNC se clasifican en los sectores de Seguridad Social, Regional y Local, considerando el destino de sus recursos.

comprendido entre los años 2011 y 2014, en el cual el GNC seguirá una senda de reducción gradual del déficit estructural hasta alcanzar, en el año 2015, los niveles exigidos por la ley.

Gráfico 5. Convertidor de presupuesto nacional a operaciones efectivas de caja 2011
Billones de pesos



Fuente: DGPPN-SACP; Operaciones Efectivas De Caja (OEC) y Gobierno Nacional Central (GNC).

Dado lo anterior, se definen unas reglas de comportamiento al gasto total del GNC, considerando los siguientes aspectos: El Gasto Total (GT) está conformado por el Gasto total Estructural (GE) y el Gasto Contra Cíclico (GCC): $GT = GE + GCC$. El gasto total estructural corresponde a la suma entre el Gasto Básico (GB) y el Gasto Nuevo (GN): $GE = GB + GN$. El Gasto Básico (GB) es el

monto de erogaciones requeridas para cumplir con las obligaciones legales y contractuales a cargo del GNC. El Gasto Nuevo (GN) es equivalente al gasto requerido para expandir programas existentes o para la creación de nuevos programas y servicios a cargo del GNC. Finalmente, Gasto Contra Cíclico (GCC) es el gasto temporal autorizado para estabilizar la economía cuando se estime que la tasa de crecimiento económico real en un año estará por debajo, al menos en dos puntos porcentuales, de la tasa de crecimiento económico real de largo plazo. El GCC no podrá ser superior al 25,0 % de la brecha existente entre estos dos indicadores.

Los gastos totales estructurales evolucionarán a través del tiempo, en consonancia y limitados por los ingresos estructurales, y no podrán superar a los ingresos estructurales en un monto que exceda la meta anual de déficit estructural establecida por el Gobierno Nacional.

Las entidades que componen el Presupuesto General de la Nación deberán presentar anteproyectos de gasto en donde distingan el componente de gasto básico y el componente de gasto nuevo.

II.5. Estadísticas del presupuesto

Para comprender con mayor detalle el comportamiento del presupuesto de gastos del gobierno y préstamo neto, se ha separado el estudio del presupuesto en tres subperíodos. Esto se hace en razón de que las características, básicamente económicas y sociales, fueron distintas en esos ciclos económicos. De ahí que, en primera instancia, se considere el tramo 1990-1998. Es decir, cubre el gobierno de Gaviria Trujillo y el de Samper Pizano. El primero, encaminado hacia la apertura económica del País y, el segundo, impregnado por la pérdida de credibilidad por parte de la sociedad. Mientras en todo el ciclo el crecimiento de los gastos totales y préstamos netos fueron del 34,42 %, en promedio, con respecto a los datos que suministra la Tabla 1. Sin embargo, se resalta que mientras el crecimiento en el período 1990-1994, fue de una tasa promedio del 39,02 %, en el período 1994-1998 fue de 29,98 %. Hecho que tiene su debida justificación. Precisamente, en el gobierno de 1990-1994 se afrontaron dos hechos de suma importancia: Apertura económica y Reforma Constitucional. Esto en cierta medida justifica los gastos durante ese período dado que, al enfrentarse a las nuevas condiciones del ambiente económico internacional, requería de una gran cantidad de recursos. Además, la preparación, el desarrollo, la discusión, la aprobación y la implementación de la nueva Reforma Constitucional, también necesitaba de grandes flujos monetarios.

Tabla 1. Presupuesto de gastos del Gobierno (1990-1998)

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Gasto total y préstamo neto	2.268,5	3.287,3	5.475,3	5.841,6	8.473,1	12.216,1	16.763,2	20.525,6	24.182,2
Gastos corrientes	1.817,6	2.494,3	3.975,7	4.631,2	7.004,7	10.298,2	14.027,1	17.153,2	21.576,2
Gastos de capital	408,0	610,0	797,3	973,0	1.339,0	1.745,9	2.316,1	3.169,4	2.280,4
Adquisición de activos de capital fijo	408,0	610,0	797,3	973,0	1.339,0	1.745,9	2.316,1	3.169,4	2.280,4
Transferencias de capital	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Otros gastos de capital	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Concesión de préstamos menos recuperaciones	42,9	183,0	702,3	237,3	129,4	172,0	419,9	203,1	325,6
Resultado primario	82,3	242,1	-860,1	648,4	7,5	-1.580,1	-2.933,7	-2.903,6	-3.317,6
Financiamiento total	180,1	123,0	1.267,5	-66,0	772,6	2.616,2	4.812,2	5.388,1	7.407,3
Financiamiento interno	45,7	-1,1	271,6	441,0	235,4	1.755,4	1.790,9	3.517,3	3.997,0
Financiamiento externo	53,8	41,0	165,0	-261,0	119,5	223,2	1.079,8	1.083,8	2.701,2
Financiamiento otro	80,6	83,1	831,0	-246,1	417,7	637,6	1.941,5	787,0	709,0

Fuente: Elaboración propia con base en datos de la CEPAL.

La Tabla 2 cubre el período 1998-2006, es decir, el avance del gobierno de Pastrana Arango y el primer período de Uribe Vélez. En el primer, caso fue un período crítico en lo económico, lo social, lo político y otros factores. Esto hace que el gasto total y el préstamo neto crecieran en promedio un 14,09 % anual. Ahora, mientras en el gobierno de Pastrana el aumento fue del 15,32 % anual, en el gobierno de Uribe representó el 12,87 %. Es decir, este gobierno fue más austero que el primero.

Discriminando un poco más los crecimientos, observemos qué pasó con los gastos corrientes, con las inversiones y el endeudamiento. En cuanto a los gastos corrientes, gastos de capital y las inversiones, tuvieron durante el período 1990-1994, las variaciones del 23,53 %, 8,12 %, 8,20 %, de manera respectiva; señala con claridad que la gran mayoría de los recursos son destinados estrictamente a gastos corrientes más que a otros destinos.

Tabla 2. Presupuesto de gastos del Gobierno

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Gasto total y préstamo neto	30.509,9	32.465,1	38.445,2	42.778,7	45.973,6	53.665,0	59.385,5	69.418,8
Gastos corrientes	27.293,7	28.953,7	34.070,6	38.564,9	42.226,0	50.240,3	54.689,1	63.547,2
Gastos de capital	2.254,7	2.679,4	2.904,0	2.955,0	2.882,8	3.126,5	4.372,5	5.459,3
Adquisición de activos de capital fijo	2.254,7	2.679,4	2.904,0	2.955,0	2.882,8	3.126,5	4.372,5	5.459,3
Transferencias de capital	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Otros gastos de capital	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Concesión de préstamos menos recuperaciones	961,5	832,0	1.470,6	1.258,7	864,8	298,2	323,9	412,2
Resultado primario	-6.486,2	-3.053,5	-3.353,2	-4.532,2	-1.872,7	-3.449,3	-3.628,4	258,6
Financiamiento total	11.521,6	10.222,5	12.117,9	13.615,8	12.469,3	14.902,4	14.985,9	14.181,0
Financiamiento interno	5.713,2	6.530,9	5.721,2	6.271,2	6.143,9	7.585,4	17.410,1	7.446,0
Financiamiento externo	3.244,5	3.674,2	8.746,4	-19,1	5.599,6	3.446,2	-1.079,2	5.302,0
Financiamiento otro	2.563,9	17,5	-2.349,7	7.363,7	725,9	3.870,8	-1.344,9	1.433,0

Fuente: Elaboración propia con datos de la CEPAL.

La Tabla 3 contiene las cifras de los períodos 2007-2014, es decir, cubre el segundo gobierno de Uribe Vélez y el primero de Santos Calderón. Cabe destacar, en la interpretación de este período, que se ha caracterizado por un crecimiento y auge importante de la economía colombiana. Pero, observemos qué pasó con las cifras obtenidas.

El gasto total y préstamo neto tuvieron un crecimiento promedio del 9,57 % anual, resultado que consolida los datos observados en la Tabla 2. Es más, en el gobierno de Uribe crecieron el 8,43 %, cuando en el gobierno de Santos el aumento fue del 10,72 %. De ahí el señalamiento de que el gobierno Santos, en las circunstancias actuales, despilfarra los recursos que se han generado con esfuerzo por parte del Estado. Ahora, los gastos de capital e inversiones en activos fijos, en la primera parte del período tuvieron el comportamiento del 20,04 % y del 18,46 % para el período de Santos. Esto indudablemente, señala las características del gobierno actual, que se habían señalado anteriormente.

Tabla 3. Presupuesto de gastos del Gobierno

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Gasto total y préstamo neto	76.318,9	86.126,4	97.870,5	95.976,1	111.753,9	122.507,2	136.389,8	144.260,0
Gastos corrientes	67.745,3	75.523,7	86.356,8	84.425,4	96.617,7	103.703,3	114.031,3	121.948,0
Gastos de capital	8.316,5	10.436,6	11.337,8	11.336,8	14.953,4	18.743,0	22.360,6	22.323,0
Adquisición de activos de capital fijo	8.316,5	10.436,6	11.337,8	11.336,8	14.953,4	18.743,0	22.360,6	22.323,0
Transferencias de capital	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Otros gastos de capital	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Concesión de préstamos menos recuperaciones	257,1	166,2	176,0	214,0	182,9	60,9	-2,1	-11,0
Resultado primario	3.402,8	2.855,4	-6.132,4	-6.806,4	-1.869,7	636,3	-841,2	-2.762,0
Financiamiento total	12.666,0	12.337,0	21.832,0	21.410,0	17.786,0	15.525,0	0,0	0,0
Financiamiento interno	3.401,0	8.123,0	13.289,0	14.663,0	15.745,0	9.019,0	0,0	0,0
Financiamiento externo	-875,0	2.360,0	9.378,0	3.292,0	3.605,0	960,0	0,0	0,0
Financiamiento otro	10.140,0	1.854,0	-835,0	3.455,0	-1.564,0	5.546,0	0,0	0,0

Fuente: Elaboración propia con datos de la CEPAL.

En conclusión, siendo los corrientes los de mayor cuantía dentro de los gastos del presupuesto, tuvieron un crecimiento muy alto a principios de la década de 1990, pero el crecimiento se fue amortiguando en la medida que pasaba el tiempo; inclusive en el gobierno de Uribe Vélez llegó a su tope mínimo. Pero, en el gobierno de Santos, volvió a aumentarse, cuyas consecuencias las veremos posteriormente.

Ahora, la parte más impactante es cotejar el crecimiento del gasto en relación con el crecimiento de la economía. Lo cual aparentemente ha sido más alto. Con base en la Tabla 4, se realizarán estos análisis.

Tabla 4. Gastos presupuestado y variables macroeconómicas

Crecimiento nominal	Crecimiento PIB real (Precios de 1994)	Inflación	Gastos presupuestados	Crecimiento nominal
1989	3,4 %	24,7 %	1.980,5	
1990	4,3 %	32,2 %	2.268,5	14,5 %
1991	2,4 %	26,1 %	3.287,3	44,9 %
1992	4,4 %	25,1 %	5.475,3	66,5 %
1993	5,7 %	22,6 %	5.841,6	6,7 %
1994	5,2 %	22,6 %	8.473,1	45,0 %
1995	5,2 %	19,5 %	12.216,1	44,2 %
1996	2,1 %	21,6 %	16.763,2	37,0 %
1997	3,4 %	17,7 %	20.525,6	22,4 %
1998	0,6 %	16,7 %	24.182,2	17,8 %
1999	-4,2 %	9,3 %	30.509,9	26,2 %
2000	2,9 %	8,8 %	32.465,1	6,4 %
2001	1,7 %	7,7 %	38.445,2	18,4 %
2002	2,5 %	7,0 %	42.778,7	11,3 %
2003	3,9 %	6,5 %	45.973,6	7,5 %
2004	5,3 %	5,5 %	53.665,0	16,7 %
2005	4,7 %	4,9 %	59.385,5	10,7 %
2006	6,7 %	4,5 %	69.418,8	16,9 %
2007	6,9 %	5,7 %	76.318,9	9,9 %
2008	3,5 %	7,7 %	86.126,4	12,8 %
2009	1,7 %	2,0 %	97.870,5	13,6 %
2010	4,0 %	3,2 %	95.976,1	-1,0 %
2011	6,6 %	3,7 %	111.753,9	16,4 %
2012	4,0 %	2,4 %	122.507,2	9,6 %
2013	4,9 %	1,9 %	136.389,8	11,3 %
2014	4,6 %	3,7 %	144.260,0	5,8 %

Fuente: Elaboración propia.

De acuerdo con la Tabla 4 e integrando el análisis de manera relacionada entre las tres grandes variables macroeconómicas: PIB, inflación y gastos presupuestales, nos permitirá deducir una serie de consideraciones importante⁸. No involucramos medidas estadísticas, puesto que con la observación de la Tabla es posible establecer relaciones entre estas variables.

8 Los datos resaltados en amarillo, sirven de análisis de cambios importantes.

Producto Interno Bruto (PIB)

En los análisis que hicimos en párrafos anteriores, dedujimos el comportamiento del PIB; pero, encontramos que en los primeros años de la década de 1990, el PIB es considerado en cierta forma un poco alto, pero relativamente en relación a lo que ocurría en el extranjero. Colombia ha sido un país que ha tenido un crecimiento desde el rango de aceptable hasta el de bastante bueno. Si observamos que un crecimiento normal sería por encima del 3,0 %. Pero aparecen uno períodos en donde se sintieron los efectos de la crisis internacional y la interna al País. Estos años corresponden a 1991, 1996, 1998, 1999, 2000, 2001, 2002 y 2009. Entonces, en esto se destacan aspectos como los siguientes:

- El PIB de 1991, es un momento cercano a la apertura económica. El País estaba empezando a acomodarse a las condiciones del entorno y de ahí, el poco crecimiento de la producción interna.
- El PIB de 1996, lo que muestra es el efecto del proceso legal, denominado el proceso ocho mil, siendo de tipo político, se convirtió en un problema tanto social como económico, y el PIB se afectó significativamente.
- El ciclo 1998-2002, es el período del comportamiento más crítico de la economía colombiana en los últimos 25 años, con el lastre del gobierno anterior y las nuevas variables que produjeron caos en este período, se tuvieron índices de crecimiento muy bajos, tal como se ve en la Tabla, el PIB estuvo por debajo del 3,0 % y con dos resultados anormales, el 0,60 % de 1998 y el -4,2 % de 1999.
- Después del 2002, se produjo un comportamiento muy interesante del PIB, pero con una excepción y es el resultado un poco bajo en el 2009, cuando el PIB se ubicó en el 1,7 % y, esto fue el resultado de la cola que le tocó asumir al País, en razón de la crisis mundial. No obstante, es una muestra de la seriedad con la cual, bajo el punto de vista económico, se aplicó un buen estilo gerencial.

Inflación

La década de 1990 se caracteriza por una situación de la inflación que al día de hoy no se esperaría que pueda ocurrir. Es decir, que a tasas altas de inflación existan PIB también altos. Entonces, en esa década nos encontramos con un período de inflación alto, inclusive que está por encima de los dos dígitos. Cuando, tal como se analizó en párrafos anteriores, hubo un crecimiento bastante bueno de la economía colombiana. Esto aparentemente es un comportamiento contradictorio. Pero, es importante comprender que la inflación ocurre tanto por la demanda como por la oferta. Entonces, es esencial para el caso de la economía colombiana identificar de dónde proviene el comportamiento de la inflación.

De ahí, que si observamos el período crítico que ha sido señalado entre 1998-2002, ante el problema del PIB, la tendencia de la inflación es hacia la caída, valdría la pena preguntarse, ¿es un problema tanto de oferta como de demanda? Esta es una situación que se deber analizar bajo un punto de vista económico.

Respecto a los gastos presupuestados, la Tabla 4 es de una importancia significativa. Puesto que basta con observarla, para obtener conclusiones de impacto. El gasto presupuestal del Gobierno sobrepasa en gran medida, no solo al Producto Interno Bruto (PIB), sino también a la inflación. Para el primer caso es entendible, pero de todas formas la parte preocupante es el endemoniado crecimiento de este componente. Ahora, con respecto a la inflación, esta sí que es preocupante, dado que el Gobierno Central, se convierte en un contribuyente, no querido, al aumento de la tasa de inflación. Sin embargo, hubo dos años en los cuales se ejerció control sobre este gasto, y fueron precisamente en el mandato de Uribe Vélez.

III. Las reformas tributarias en Colombia

Es conocido que toda Reforma Tributaria (RT) busca modificar ciertos tipos de situaciones que no están funcionando de manera adecuada, o promover ciertas políticas de carácter económico que se encuentran bajo la directriz del Gobierno Central y que requieren respaldarse con una RT. Lo anterior exige la modificación, la ratificación, el retiro o la creación de nuevos impuestos, en cualquiera de las propuestas que continuamente se presentan al Congreso de la República, ante esa posibilidad de cambios en los impuestos.

Las reformas tributarias empezaron a tener su importancia a partir de la década de 1960 y en cada década se promueven de acuerdo con los intereses, especialmente, del Gobierno Central. Entonces, un asunto de interés es centrarnos en algún período de estudio. En el caso particular, este estudio cubre el período 1986-2012, lo cual obedece a dos características especiales: en primer lugar, que en el año de 1991 se produjo una reforma a nuestra Constitución, con gran impacto bajo el punto de vista social, económico y político; en segundo término, que, a partir de 1986, se inicia el proceso de cambio de la economía colombiana frente al comercio exterior y se inicia la reconocida apertura económica.

Entonces, se dedica este aparte a un estudio de las reformas tributarias del período señalado 1986-2012. Para ello, se tratan los siguientes asuntos: caracterización de las reformas tributarias, considerando entre otros asuntos, los propósitos de una reforma tributaria, los efectos económicos de la misma y los resultados obtenidos.

III.1. Caracterización de las reformas tributarias

Tal como se indicó en la parte introductoria, como resultado de la investigación, nuestra pretensión es caracterizar un período específico, etapa que se refiere a 1986-2012. La razón de ser de esto obedece a dos aspectos. Por un lado, en el año de 1991 se reformó la Constitución de Colombia, lo que implicó también variaciones al pensamiento tributario. Entonces, nada más importante que compararlo con la reforma de 1986, para analizar si hubo cambios importantes. Además, identificar las razones principales para presentar RT, a partir, de inicios de la década de 1990. Finalmente, dentro del estudio es muy importante señalar el verdadero impulso de las RT, después de 1990, como motivación para el crecimiento económico del País.

Las reformas tributarias buscan como pretensión general, la de al menos, mantener los impuestos que existan en el momento en que se presenta un proyecto de RT. El punto señalado se constituye en lo mínimo. Toda reforma tributaria busca garantizar que un gobierno genere los recursos suficientes para poder operar como un Ente económico. Dado lo anterior, debe ser respuesta no solo a las necesidades del Gobierno Central sino también a grandes grupos de la sociedad, inclusive en apoyar estos grupos con fines de lograr un crecimiento económico equilibrado.

III.1.1. Los propósitos de una reforma tributaria

Según lo anterior, una reforma tributaria cambia uno o varios aspectos de la estructura tributaria, buscándose, a través de ella, aumentar o disminuir la cantidad de dinero que recibe el Estado por concepto de impuestos. Tal es el caso en el que si un Estado tiene unas finanzas públicas sanas, una administración pública eficiente, su población tiene un nivel de vida aceptable y la economía tiene un desempeño sobresaliente, posiblemente no necesite de todos los ingresos que está recibiendo, por lo que puede hacer una RT cuyo objetivo estaría inclinada a una disminución de la cantidad de impuestos que le cobra a las personas naturales y jurídicas. El caso contrario a lo anterior, es aquel en el que las reformas tributarias busquen aumentar la cantidad de dinero que el Estado percibe por concepto de impuestos. Por ejemplo: puede hacer que algunas personas y organizaciones que no pagaban impuestos, por tener algún tipo de beneficio o tratamiento preferencial, paguen, o que, si lo hacían, paguen más, o hacer que productos por los que no se pagaban impuestos ahora sí lo tengan que hacer, etc.

Entonces, para seguir un proceso continuo y objetivo, veamos en primera instancia las reformas tributarias que se estudiaron en la investigación y sirvieron de base para la elaboración del presente artículo. De ahí que se consideren dos aspectos principales. En primer término, se involucran en el análisis solamente proyectos de reforma que produjeran como resultado final

una ley. La razón por la cual no se consideraron decretos que tuvieran fuerza de ley y otros mecanismos que impactan en el proceso tributario. En segundo término, se buscó la forma de responder a un conjunto de preguntas que consideramos importantes, para evaluar los efectos de dichas leyes. Pero, la evaluación se direccionó a los objetivos que se plantearon en cada proyecto de reforma tributaria.

En primer lugar, de acuerdo con la Tabla 5, encontramos que desde 1986 al año 2012 se presentaron 18 propuestas de reformas tributarias que se convirtieron en ley.

Tabla 5. *Leyes estudiadas y los gobiernos respectivos*

Número	Ley	Gobiernos
1	Ley 75 de 1986	Virgilio Barco Vargas
2	Ley 49 de 1990	
3	Ley 6 de 1992	César Gaviria Trujillo
4	Ley 100 de 1993	
5	Ley 174 de 1994	
6	Ley 223 de 1995	Ernesto Samper Pizano
7	Ley 383 de 1997	
8	Ley 488 de 1998	
9	Ley 448 de 1998	
10	Ley 508 de 1999	Andrés Pastrana Arango
11	Ley 633 de 2000	
12	Ley 716 de 2001	
13	Ley 788 de 2002	
14	Ley 863 de 2003	Álvaro Uribe Vélez
15	Ley 1111 de 2006	
16	Ley 1370 de 2009	
17	Ley 1430 de 2010	Juan Manuel Santos Calderón
18	Ley 1607 de 2012	

Fuente: Elaboración propia.

Tal como se observa en la Tabla 5, las reformas tributarias presentadas y aprobadas por período de gobierno son en promedio de tres. En otras palabras, en promedio, se presenta un proyecto de reforma tributaria al Congreso de la República cada 1,3 años, esto es un primer indicativo de cierta inestabilidad tributaria en nuestro País, especialmente, cuando el promedio mundial es de 2,5 propuestas cada 10 años. De otra manera, esto constituye una señal de cierta inestabilidad para captar los ingresos corrientes y que respondan a una situación estructural, de ahí el número tan amplio de reformas tributarias propuestas y convertidas a leyes.

Sin embargo, vale la pena hacer una aclaración, que en el gobierno de Álvaro Uribe Vélez fueron cuatro reformas, pero para un período de ocho años, cuando los demás son para 4 años. Inclusive en el gobierno de Juan Manuel Santos Calderón, no se puede señalar nada todavía, debido a que en el momento de terminar la investigación le faltan tres años de su gobierno y no sabemos qué pasará más adelante; aunque se vislumbra al menos la presentación de una reforma tributaria, o quizás dos adicionales, por las observaciones presentadas en párrafos anteriores. Indudablemente, como elemento complementario, lo anterior también señala que las propuestas de reforma tributaria, son más bien de carácter coyuntural más que de tipo estructural. Como aspecto final, en los gobiernos de Samper Pizano y Pastrana Arango, se aprobaron cuatro leyes de reformas tributarias. Precisamente, los dos períodos de gobierno más críticos de los últimos treinta años. Cuando los distintos factores de crisis, inician en el gobierno de Samper y se agudizan en el gobierno de Pastrana.

En conclusión, de todas maneras, la muestra de esto es la inestabilidad del sistema tributario que incide a la promulgación de la norma tributaria en Colombia, lo cual se hace de manera permanente y continua, y se siente el poco apoyo a la contribución del crecimiento económico, es decir, es más con una posición de recaudo de impuestos para resolver necesidades prioritarias y de gasto más no de crecimiento.

Como complemento al análisis, uno de los aspectos más importantes cuando al estudiar un proyecto de reforma tributaria, consiste en identificar cuál es la pretensión de cada una. Entonces, estos aspectos se estudian a través de los objetivos que se plantean lograr en cada reforma. En la Tabla 6 se estudia la inquietud: ¿Cuáles son los objetivos que pretende cada ley de reforma tributaria? Precisamente, se pueden presentar varias razones, pero que las principales se remiten, entre otras: a fortalecer la administración tributaria; generar transparencia, equidad y neutralidad en el sistema tributario; aumentar los ingresos tributarios; incrementar el ahorro para fortalecer la inversión, impulsar el desarrollo del mercado de capitales, asegurar la estabilidad macroeconómica a mediano y largo plazo; garantizar los recursos perdidos por el sector externo; lograr garantizar la salud y la pensión de la población colombiana; estimular la inversión extranjera; perseguir la evasión, el contrabando y el lavado de activos; la creación de fondos de contingencias; y ayudar a recuperar las empresas, como principales.

Estos propósitos podrían ser resumidos en fortalecer la administración tributaria, lograr una objetividad de la reforma, lograr crecer económicamente, alcanzar estabilidad del gobierno (estabilidad en gastos) y atacar el contrabando y lavado de activos, como principales. En la Tabla 6, se presenta un resumen acerca de cómo los objetivos se enmarcan en las características señaladas.

Tabla 6. Resumen de los objetivos de las reformas tributarias

Criterio	Porcentaje sobre el total de leyes
Fortalecer la administración tributaria	16
Lograr crecer económicamente	7
Estabilidad del gobierno	6
Objetividad de la reforma	6
Atacar el contrabando y el lavado de activos	2

Fuente: Elaboración propia.

Indudablemente es claro, con base en lo construido en la Tabla 6, que las reformas tributarias están orientadas al fortalecimiento de la administración tributaria y le sigue en su orden, la búsqueda del crecimiento económico; cuando aspectos fundamentales como atacar el contrabando y el lavado de activos, sólo se manifiesta de manera explícita en dos de ellas. Pero si al análisis le agregamos lo que significa estabilidad del gobierno y objetividad de la reforma, indudablemente, ambos conceptos tienen pretensiones tributarias. Esto, referencia que los proyectos de reformas tributarias buscan resolver siempre un problema de impuestos más que de otra cosa importante.

III.1.2. Efectos económicos de las reformas tributarias

En el análisis de las reformas tributarias (RT), a la luz de las ofertas que tienen pretensiones económicas, se consideran dos puntos de vista importantes. Por un lado, la garantía de sostenibilidad del Estado. Por el otro, que apoyen el crecimiento y desarrollo de la economía colombiana. En realidad, ha sido poco lo que las reformas tributarias han contribuido al logro de las dos situaciones planteadas. Veamos, dado que en el análisis anterior se evaluaron las intenciones de las leyes que sustentan las RT y que, como conclusión, estaban más referenciadas al problema del tributo. De ahí que uno de los aspectos que se estudiaron en la investigación fue la formulación y la estructura de los impuestos pretendidos. Para ello, se elaboró la Tabla 7.

Tabla 7. Interpretación de la pregunta: ¿De acuerdo con las características de la Ley, como resultado de la Propuesta de Reforma Tributaria, se imponen nuevos impuestos, se modifican y/o mantienen los existentes o se suprimen algunos de ellos?

Ley	Planteamientos	Ley	Planteamientos
Ley 75 de 1986	<p>Renta: Modificación del impuesto de renta y complementarios de las personas naturales, quedó en un máximo del 30,0 %. Las sociedades contribuyen con un impuesto unificado de 30,0 %. Se incluyeron en el impuesto a Ecopetrol, las empresas públicas, sociedades de economía mixta y las cajas de compensación familiar. Se excluye la doble tributación de los dividendos. Se empiezan a desmontar los ajustes por inflación. Se desgrava totalmente la utilidad obtenida en la enajenación de acciones de bolsa.</p> <p>Retención en la fuente: Se consolidó el impuesto a la retención en la fuente.</p> <p>Otros: Se implementó amnistía por bienes no declarados.</p>	Ley 49 de 1990	<p>Renta: Reducción en el número de contribuyentes obligados a declarar. Descendió al 3,0 % el impuesto de saneamiento. Se reduce el número de contribuyentes (reduce base) y exigencias para declarante. Se define como no contribuyentes los fondos de inversión, de pensiones y cesantías, los fondos de valores y comunes administrados por entidades financieras. Se modifica la base del cálculo de la renta presuntiva y del patrimonio líquido y bruto. Se desgravan las utilidades obtenidas de las transacciones realizadas por fuera de la bolsa, ya que habían sido gravadas previamente en la sociedad.</p> <p>IVA: Aumenta la tarifa del 10,0 % al 12,0 %. Se unifica en un solo nivel los bienes exentos. Se permitió descontar el IVA pagado por la adquisición de bienes de capital del impuesto de renta y complementarios.</p> <p>Otros: Reducciones arancelarias. Se reduce del 16,0 % al 13,0 % la sobretasa aplicada al valor CIF de los impuestos. Se disminuye el arancel promedio ponderado, sin incluir la sobretasa. Se introducen nuevas facultades para controlar, investigar y sancionar asuntos aduaneros.</p>

Ley	Planteamientos	Ley	Planteamientos
Ley 6 de 1992	<p>Renta: Aumentó la base y se incluyeron las empresas comerciales e industriales del Estado (EICE). Se estableció paulatina disminución del impuesto a las remesas, reduciendo la carga tributaria de las empresas extranjeras. Los fondos de inversión de capital extranjero entraron en la categoría de no declarantes.</p> <p>Retención en la fuente: Se faculta al Gobierno para establecer retenciones a ingresos provenientes del exterior.</p> <p>IVA: Excluyó bienes de la canasta familiar. Incluyó nuevos servicios a la base del IVA. Tarifa general del 12,0% al 14,0% en 5 años. Nuevas tarifas diferenciales entre 35,0 % y 45,0 % sobre producción, importación y comercialización de bienes suntuarios. Se incluyeron nuevos servicios que anteriormente estaban exentos, se excluyeron algunos bienes de la canasta familiar y la maquinaria agropecuaria no producida en el país.</p> <p>Otros: Eliminación del impuesto a complementarios al patrimonio para todos los contribuyentes. Se excluye de la lista de contribuyentes a los territorios indígenas, áreas metropolitanas, distritos, asociaciones de municipios, comunidades negras, unidades administrativas especiales y superintendencias. Elimina restricciones arancelarias y para arancelarias, salvo para algunos bienes agrícolas. Se incluyen medidas sobre el régimen probatorio, investigaciones, control y determinación y discusión de los impuestos.</p>	Ley 100 de 1993	<p>IVA: Se exonera del IVA algunos servicios de la seguridad social.</p>

Ley	Planteamientos	Ley	Planteamientos
Ley 174 de 1994	<p>Retención en la fuente: Algunas modificaciones en la retención en la fuente.</p> <p>Otros: Desmonte del sistema de inventarios UEPS. Desmonte del avalúo como costo fiscal.</p>	Ley 223 de 1995	<p>Renta: Tasas marginales del 20,0 % y 35,0 % a personas naturales y del 35,0 % a personas jurídicas. Se limitó al 30,0 % el porcentaje de rentas exentas para el salario integral y se aumentó el monto de las rentas para los salarios medios y bajos. La empresa unipersonal se considera asimilada a sociedad limitada y los consorcios no serán contribuyentes del impuesto de renta. En el impuesto a las ganancias ocasionales se redujo la tarifa cobrada a las utilidades obtenidas por la venta de acciones. Se regresa al esquema anterior de permitir la deducción de pérdidas ocasionales contra ganancias ocasionales y no contra renta ordinaria.</p> <p>IVA: Se aumenta la tarifa básica del 14,0 % a la general del 16,0 %. El grupo de bienes y servicios exentos quedó limitado a aquellos que tienen carácter social. Se introduce el sistema de retención y anticipo del IVA.</p> <p>Otros: Se creó el impuesto global a la gasolina. Para fortalecer la inversión extranjera se adoptan medidas que atenúen los efectos discriminatorios. Se establece el régimen de estabilidad tributaria con el cual se protege la inversión extranjera mediante un porcentaje adicional a la tarifa respectiva. Se establecieron procedimientos especiales para facilitar el control a la facturación del impuesto. En el impuesto de remesas, se estableció la reducción gradual a las empresas petroleras y las utilidades reinvertidas por las empresas extranjeras.</p>

Ley	Planteamientos	Ley	Planteamientos
<p>Ley 383 de 1997</p>	<p>Renta: Ampliar algunas bases tributarias.</p> <p>Retención en la fuente: Se estableció la retención en la fuente sobre los rendimientos financieros a cargo de contribuyentes en el régimen tributario especial y los pagos y abonos por servicios técnicos del exterior</p> <p>Otros: Limitación al término de corrección de las declaraciones tributarias. Se establece la tarjeta fiscal como sistema técnico de control. Se incrementó la tarifa general del impuesto de timbre del 0,50 % al 1,0 %. Se establece la penalización al contrabando que se había convertido en una simple infracción administrativa.</p>	<p>Ley 488 de 1998</p>	<p>Renta: Exonera los ingresos de las EICE, Cajas de Compensación y fondos gremiales de actividades como salud, educación y el ahorro de largo plazo de los trabajadores. Las demás actividades son gravadas. Se eliminó la renta presuntiva sobre el patrimonio bruto. Se suprime el descuento en el impuesto de Renta, de las sumas pagadas por IVA en la adquisición de bienes de capital y se permite hacer una deducción en el Impuesto sobre la Renta.</p> <p>Retención en la fuente: Creación del GMF (2,0 % por mil) temporal. Se creó el régimen unificado de imposición (RUT) para pequeños contribuyentes sobre renta e IVA.</p> <p>IVA: Se gravan casi todos los bienes y servicios propuestos por el Gobierno como el transporte aéreo nacional, pero también se hicieron nuevas exenciones como en las comisiones.</p> <p>Otros: Los municipios podrían establecer la tarifa de la sobretasa a la gasolina y al ACPM entre 14,0 % y 15,0 %. Se presentó una reducción de la tasa general al 15,0 % para finales de 1999, en impuesto de aduanas. Se realizaron ajustes sobre las tasas diferenciales para bienes como vehículos suntuosos. Se estableció una tasa implícita para importaciones de bienes excluidos. Ampliación al 30,0 % del porcentaje no gravable de los ingresos que se destinan a los fondos de pensiones en calidad de aportes obligatorios o voluntarios se busca fomentar el ahorro de los trabajadores. Se establece descuento tributario por la generación de empleo.</p>

Ley	Planteamientos	Ley	Planteamientos
Ley 448 de 1998	<p>Renta: Ajuste al impuesto. Régimen Unificado de Imposición (RUI).</p> <p>IVA: Discriminación de bienes que causan IVA y aquellos que no.</p> <p>Otros: Se reglamenta para el contrabando y la evasión fiscal. Creación de la policía fiscal y aduanera.</p>	Ley 608 de 1999	<p>Renta: Exención del impuesto de renta y complementarios durante 10 años para empresas instalados en las zonas de desastre por el terremoto, sean agrícolas, ganaderas, comerciales, al detal de bienes producidos en la región, industriales, agroindustriales, de construcción, exportadoras de bienes corporales, muebles producidos en la zona afectada, mineras entre otras, causadas en el eje cafetero.</p> <p>IVA: Devolución del impuesto sobre las ventas para la compra de bienes de capital, bien sea que se adquieran en el país o que sean importados, siempre que sea siguiente a la vigencia de la instalación de las nuevas empresas, durante el año siguiente a la instalación de las nuevas empresas o siguiente a la vigencia de la ley para las empresas prexistentes.</p> <p>Otros: Control al uso de exenciones, requisitos formales y otras disposiciones. Franquicia arancelaria para bienes de capital que no sean producidos en el país, importados dentro del año siguiente a la vigencia de la ley.</p>

Ley	Planteamientos	Ley	Planteamientos
<p>Ley 633 de 2000</p>	<p>Renta: Se incluye como nuevos contribuyentes a entidades como FOGAFIN y FOGACOOOP, pero estarán exentos algunos ingresos como las transferencias de la Nación. Quedarán exentos algunos ingresos como las transferencias de la Nación. Continúan como no contribuyentes el Fondo para la Reconstrucción del Eje Cafetero, Fondos parafiscales y agropecuarios.</p> <p>Retención en la fuente: Incremento del GMF (3,0 % por mil) temporal.</p> <p>IVA: Se gravó transporte aéreo internacional, transporte público, cigarrillos, y tabacos a la tarifa general del 16,0 %. GMF (3,0% por mil) permanente. Se excluyen del tributo a algunos productos como maquinaria y equipo para el sector primario y materias primas para medicamentos.</p> <p>Otros: Se creó el impuesto global a la gasolina. Se establece una nueva tarifa general en el comercio exterior del 16,0 %. Se establece una tarifa especial por servicios aduaneros excepto para los amparados por el Plan Vallejo o acuerdos de libre comercio. Las actividades deportivas quedan en el Régimen Tributario Especial. Para entidades del sector financiero se permite la deducción de algunas provisiones especiales dispuestas por la Superintendencia Bancaria. Se establecen algunas deducciones especiales por inversiones realizadas en centros de reclusión y en el transporte aéreo en zonas apartadas del país. Se eliminan algunos artículos con el régimen de estabilidad tributaria (Artículo 240-1 E.T.), deducción del 115,0 % de las donaciones realizadas a entidades sin ánimo de lucro, con destino a la cultura, el arte y el deporte (Art. 8 Ley 122 de 1994).</p>	<p>Ley 716 de 2001</p>	<p>En casos especiales el Director de Impuestos y Aduanas Nacionales podrá autorizar a las sociedades la compensación de las pérdidas fiscales sufridas en cualquier año o período gravable, con las rentas líquidas que obtuvieron dentro de los siete (7) años períodos gravables.</p>

Ley	Planteamientos	Ley	Planteamientos
Ley 788 de 2002	<p>Renta: Se establece el impuesto al patrimonio. Sobretasas del 10,0 % del 2003 y 5,0 % del 2004. Nuevas rentas exentas. Marchitamiento gradual de tratamientos preferenciales. Se hacen precisiones sobre la determinación de la renta gravable para Fogafin y Fogacoop. Se establece el impuesto al patrimonio.</p> <p>Retención en la fuente: GMF (3,0 % por mil) permanente.</p> <p>IVA: Ampliación de la base. Aumento de tarifa del 10,0 % al 16,0 % de algunos bienes.</p> <p>Otros: Tarifa del 20,0 % para telefonía celular. Se dispone la eliminación gradual en tres (3) años (70,0 %, 50,0 %, y 20,0 %) para algunos conceptos considerados como ingresos no constitutivos de renta ni de ganancia ocasional; así como para algunas rentas exentas.</p>	Ley 863 de 2003	<p>Renta: Sobretasa en renta del 10,0 % (2004-2006). Creación de la deducción de inversión del 30,0 %. Creación del impuesto al patrimonio (2004-2006) del 0,3 % del patrimonio > 3.000 millones. Se disminuye el rango mínimo para declarar renta y para retención en la fuente. Los ingresos no constitutivos de renta y las rentas exentas se gravan en su totalidad.</p> <p>Retención en la fuente: Aumento del GMF AL 4.0% por mil (2004-2007).</p> <p>IVA: Se excluyen algunos bienes y algunos excluidos pasan a ser gravados con el 7,0 %. Nuevas tarifas del 3,0 % y el 5,0 %. Se amplía la base de bienes que se gravan al a tarifa del 16,0 %.</p> <p>Otros: Se hacen más rigurosos los requisitos para tener derecho a la renta exenta en el Régimen Tributario Especial, debido a la destinación de la totalidad del beneficio neto o excedente al objeto social. Se reconoce una deducción especial del 30,0% por la compra de activos fijos productivos, esto con el fin de procurar la reactivación económica y la generación de empleo.</p>

Ley	Planteamientos	Ley	Planteamientos
	<p>Renta: Eliminación de la sobretasa a partir de 2007. Disminución a la tarifa de renta de las personas jurídicas al 34,0 % en el 2007 y 33,0 % en el 2008. Aumento del 30,0 % al 40,0 % para la deducción por inversión. Eliminación del impuesto de remesas.</p> <p>Retención en la fuente: Aumento del GMF AL 4,0 % por mil (2004-2007).</p>		
Ley 1111 de 2006	<p>IVA: Algunos bienes pasan del 10,0 % al 16,0 %. Se adicionan algunos bienes excluidos, entre los cuales se citan los animales vivos, productos constituidos por los componentes naturales de la leche, el maíz, los computadores personales, entre otros.</p>	Ley 1370 de 2009	<p>Renta: Reducción del 40,0 % al 30,0 % la deducción en renta para las inversiones en activos fijos productivos.</p> <p>Otros: Impuesto al patrimonio a partir de 2011, tarifa del 2,4 % del patrimonio > 3.000 millones y del 4,8 % sobre el patrimonio > 5.000 millones. Ocho cuotas iguales entre 2010 y 2014.</p>
	<p>Otros: Impuesto al patrimonio a partir del 2007 del 1,20 % > 3.000 millones. Se causa entre el 1 de enero de 2007 hasta 31 de diciembre de 2010. De la base se excluyen las acciones y aportes en sociedades nacionales y los primeros 220 millones de pesos de la casa o habitación. Eliminación de los ajustes por inflación en su forma total. La tarifa del GMF se mantiene en forma permanente a la tarifa del 4,0 % por mil.</p>		
	<p>Renta: Eliminación de la deducción por inversión.</p>		
Ley 1430 de 2010	<p>Retención en la fuente: Eliminación progresiva del GMF, 2 X 1000 en 2014, 1 X 1000 en 2016 y desaparecerá en el 2018. Fiscalización de la DIAN al recaudo del IVA. Retención pago de intereses de crédito externo. Eliminación de la sobretasa del 20,0 % al consumo de energía eléctrica del sector industrial.</p>	Ley 1607 de 2012	
	<p>Otros: Reforma Arancelaria.</p>		

Fuente: Elaboración propia.

De acuerdo con la Tabla 7, se identifica con respecto a los impuestos la forma como el Gobierno Central maneja esta situación. En el análisis se involucran cuatro impuestos principales: renta, Impuesto al Valor Agregado (IVA), retención en la fuente y otros impuestos. En el impuesto de renta se consideran varias características: modificación de la tasa de impuesto, inclusión de nuevas personas, tanto naturales como jurídicas, en el pago de impuesto, entre otras. En cuanto a la retención en la fuente, se considera su consolidación (por involucrar nuevas actividades, aumento de tasas, nuevas retenciones, entre otras) y exenciones. En el impuesto al valor agregado se consideran los bienes y servicios que están sometidos, la ampliación y reducción de bienes y la ampliación y reducción de tarifas. En otros, se ubican asuntos como impuesto al patrimonio, gravamen a los movimientos financieros (GMF), ajustes arancelarios, ajuste por inflación, entre otros. Surge la inquietud, ¿qué se encontró en esta clasificación de la información? Para obtener una respuesta, amplia y objetiva, ubicamos en los cuatro grupos principales las leyes que los apoyan.

Impuesto de Renta

- a) **Modificación de la tasa:** Ley 75 de 1986, Ley 49 de 1990, Ley 223 de 1995, Ley 608 de 1999, Ley 633 de 2003, Ley 716 de 2011, Ley 788 de 2002, Ley 1111 de 2006, Ley 1370 de 2009, Ley 1607 de 2012.
- b) **Inclusión o exclusión de personas naturales y jurídicas:** Ley 75 de 1986, Ley 6 de 1992, Ley 49 de 1990, Ley 388 de 1997, Ley 488 de 1998, Ley 448 de 1998, Ley 608 de 1999, Ley 633 de 2003, Ley 788 de 2002, Ley 1607 de 2012.
- c) **Excluir la doble tributación de los impuestos:** Ley 75 de 1986, Ley 223 de 1995.
- d) **Desmontar los ajustes por inflación:** Ley 75 de 1986, Ley 1111 de 2006.
- e) **Otros:** Ley 75 de 1986, Ley 6 de 1992, Ley 49 de 1990, Ley 223 de 1995, Ley 633 de 2003, Ley 716 de 2011, Ley 788 de 2002, Ley 1111 de 2006, Ley 1370 de 2009.

De las leyes que les dieron vida a las propuestas de RT, diez (10) de ellas se dedicaron estrictamente a resolver problemas del impuesto de renta. Inclusive, si se involucra que la ley afecta a nuevas personas con el impuesto, ya serían 14 leyes. Esto simplemente denota que las leyes tributarias han estado encaminadas a resolver el problema de impuestos.

Impuesto al Valor Agregado

- a) **Excluye bienes de la canasta familiar u otros:** Ley 6 de 1992, Ley 223 de 1995, Ley 488 de 1998, Ley 608 de 1999, Ley 633 de 2003, Ley 1111 de 2006, Ley 1607 de 2012.

- b) **Incluye nuevos servicios:** Ley 6 de 1992, Ley 49 de 1990, Ley 100 de 1993, Ley 488 de 1998, Ley 448 de 1998, Ley 633 de 2003, Ley 788 de 2002, Ley 1111 de 2006.
- c) **Tarifa general y diferencial:** Ley 6 de 1992, Ley 49 de 1990, Ley 223 de 1995, Ley 1111 de 2006.

Continuando con el análisis, por el mismo camino se orienta el Impuesto al Valor Agregado (IVA), esto sustenta que la discusión no es nueva, diferentes organismos vienen insistiendo con afectar los productos de la canasta familiar. Lo cual se hace con el único objetivo de garantizar los gastos del Gobierno Central.

Retención en la fuente

- a) **Consolidación:** Se consolidó el impuesto a la retención en la fuente: Ley 75 de 1986, Ley 6 de 1992, Ley 174 de 1994, Ley 388 de 1997, Ley 448 de 1998, Ley 633 de 2003, Ley 788 de 2002, Ley 1111 de 2006, Ley 1607 de 2012.
- b) **Exenciones:** Ley 49 de 1990.

Otros:

- a) **Amnistía:** Se implementó amnistía por bienes no declarados: Ley 75 de 1986, Ley 6 de 1992, Ley 223 de 1995.
- b) **Reducción o modificación impuestos de aduana:** Ley 49 de 1990, Ley 223 de 1995, Ley 488 de 1998, Ley 608 de 1999.
- c) **Persecución de activos importados no legales, contrabando y otros:** Ley 49 de 1990, Ley 388 de 1997, Ley 488 de 1998, Ley 448 de 1998, Ley 788 de 2002.
- d) **Ajustes a costos fiscales:** Ley 171 de 1994.
- e) **Otros impuestos:** Ley 223 de 1995, Ley 388 de 1997, Ley 488 de 1998, Ley 1111 de 2006.

En asunto de otros impuestos, su orientación es también resolver ese tipo de problemas, pero que, indudablemente, eran distorsiones que se presentaron en períodos anteriores para incidir en un mayor pago o no de impuestos y que, por lo tanto, había que corregirlos. Los casos más notorios, fueron los ajustes por inflación, el impuesto al patrimonio, los costos fiscales, entre otros. Pero, esto no descarta la inclusión en la mayoría de las Reformas Tributarias, para resolver en lo fundamental el problema de impuestos, o más bien de ingresos.

Sin embargo, un asunto que se destaca es lo referente a las normas que buscan sancionar el lavado de activos, el contrabando, la evasión y otros componentes de la ilegalidad; infortunadamente, el Gobierno Central poco cuidado le ha puesto a esta situación. Inclusive, tienden a señalar que si se atacaran esas situaciones anormales, se generarían más ingresos que con las propias reformas tributarias, cuando esto se ha convertido en una manifestación continua de los analistas para sugerir alternativas que permitan solucionar este flagelo.

No obstante, para corroborar lo que se ha indicado en párrafos anteriores, vamos a realizar un análisis complementario. La actividad consiste en analizar el impacto de las reformas tributarias sobre los ingresos corrientes. Para ello, se construye la Tabla 5.

Tabla 8. Presión tributaria (PT) y crecimiento

Año (1)	Reforma Tributaria (RT) (2)	Ingresos tributarios corrientes (3)	PIB Nacional Corriente (4)	Presión Tributaria (PT) (5)	Crecimiento de la Presión Tributaria (PT) (6)
1989		1.442.700,0	21.066.602,7	6,8 %	
1990	Ley 49 de 1990	1.972.932,0	28.171.200,8	7,0 %	2,3 %
1991		2.772.470,0	36.426.191,8	7,6 %	8,7 %
1992	Ley 6 de 1992	3.593.563,0	46.626.712,7	7,7 %	1,3 %
1993	Ley 100 de 1993	5.140.466,0	61.208.043,9	8,4 %	9,0 %
1994	Ley 174 de 1994	6.585.751,0	79.899.240,8	8,2 %	-1,9 %
1995	Ley 223 de 1995	8.159.529,0	100.677.807,7	8,1 %	-1,7 %
1996		10.165.242,0	120.079.451,1	8,5 %	4,5 %
1997	Ley 383 de 1997	13.285.640,0	145.113.378,5	9,2 %	8,1 %
1998	Ley 448 - 488 de 1998	15.021.710,0	167.500.025,2	9,0 %	-2,0 %
1999	Ley 608 de 1999	16.435.349,0	180.712.854,7	9,1 %	1,4 %
2000	Ley 633 de 2000	19.295.107,3	208.531.000,0	9,3 %	1,7 %
2001	Ley 716 de 2001	24.869.759,0	225.851.000,0	11,0 %	19,0 %
2002	Ley 788 de 2002	27.553.394,0	245.323.000,0	11,2 %	2,0 %
2003	Ley 863 de 2003	32.285.250,3	272.345.000,0	11,9 %	5,5 %
2004		37.865.071,0	307.762.000,0	12,3 %	3,8 %
2005		43.591.599,6	340.156.000,0	12,8 %	4,2 %
2006	Ley 1111 de 2006	52.824.360,6	383.898.000,0	13,8 %	7,4 %
2007		60.241.853,8	431.072.000,0	14,0 %	1,6 %
2008		67.032.816,0	480.087.000,0	14,0 %	-0,1 %
2009	Ley 1370 de 2009	68.910.781,4	504.647.000,0	13,7 %	-2,2 %
2010	Ley 1430 de 2010	70.190.192,8	544.924.000,0	12,9 %	-5,7 %
2011		86.568.640,2	619.894.000,0	14,0 %	8,4 %
2012	Ley 1607 de 2012	99.226.458,1	665.441.000,0	14,9 %	6,8 %
2013		105.442.806,0	707.177.000,0	14,9 %	0,0 %
2014		114.167.532,3			

Fuente: Elaboración propia con base en estadísticas de la DIAN.

Se realiza una descripción de la Tabla 8, de cada una de sus columnas, y luego elaboraremos algunos análisis importantes.

En la columna 1 se presenta el tiempo que cubre el estudio, para nuestro caso cubre 1989-2014.

En la columna 2 se enuncian las leyes que fueron resultado de propuestas de reformas tributarias y en el respectivo año que se promulgó. Con respecto al año de 1998 y la situación crítica, tanto desde lo social como de lo económico de relaciones con el exterior, y otros aspectos que promovieron esas leyes.

En la columna 3 se muestran los ingresos corrientes en millones (MM) en el período estudiado, con la característica siempre de un crecimiento paulatino. Como una primera aproximación en la medida que transcurría el tiempo, el ingreso era mayor, indudablemente así debería ser el gasto. Esto lo veremos posteriormente. Estos ingresos corrientes crecen en una tasa promedio anual de 19,11 % anual.

En la columna 4 se enlista el PIB nacional a precios corrientes, también como resultado de un crecimiento paulatino anual, que en términos porcentuales refleja un promedio de 15,09 %. Esto muestra un primer indicativo, que la presión para el aumento de los ingresos corrientes se refleja en lo fundamental en el crecimiento de los gastos.

En la columna 5⁹ se muestra el cálculo de una variable fundamental denominada Presión Tributaria, cálculo que hace referencia la relación de los ingresos tributarios corrientes con el PIB nacional corriente. Lo primero que se observa en los dos períodos presidenciales (Barco y Gaviria) es un promedio del 7,3 %. Luego, en los gobiernos de Gaviria y Samper, ya la presión tributaria se eleva al 8,3 % en promedio anual. En el período que cubre parte de los gobiernos de Samper y Pastrana, la presión ya es de 9,2 %.

En la columna 6 se observa el crecimiento de la presión tributaria. En la cual vale la pena anotar que cuando la misma representa un porcentaje significativo, se acepta como criterio que el efecto de la reforma tributaria va más allá del corto plazo y se desplaza hacia el mediano, por lo tanto, permite deducir que sí existe la posibilidad del crecimiento económico. Ahora, entendemos como porcentaje significativo cuando este se encuentre en porcentajes por encima del 8,0 %. Entonces, de acuerdo con la Tabla 5, las leyes que permiten esa consideración son: Ley 49 de 1990, Ley 6 de 1992, Ley 223 de 1995, Ley 633 de 2000 y la Ley 1430 de 2010. Así pues, si se hace un cotejo con la presión tributaria, especialmente, en momentos que hubo cambios porcentuales importantes, se halla una coincidencia con la Ley 49 de 1990, Ley 6 de 1992, Ley 223 de 1995, Ley 633 de 2000 y la Ley 1430 de 2010. Entonces, como elemento concluyente se tiene que la ley de mayor impacto en el largo plazo es la Ley 49 de 1990 y la Ley 633 de 2000.

9 El resaltado se hace para destacar valores importantes.

En conclusión, en correlato con el análisis realizado en páginas anteriores y las actuales, se ratifica que la principal preocupación de los gobiernos es la de generar los ingresos suficientes para garantizar los gastos del gobierno y no la de propender por el crecimiento económico.

IV. Caracterizaciones de la balanza de pagos en Colombia

La balanza de pagos es un instrumento de política económica para todos los países. Puesto que en medio de los servicios que presta, resaltamos fundamentalmente dos. En primer lugar, siendo el más aplicado, la muestra que hace de la situación comercial y financiera de un país con los demás países del mundo. En segundo término, el comportamiento de las reservas internacionales del respectivo país. Ambas, observadas en su conjunto, son un reflejo del comportamiento económico del respectivo país y las respuestas que viene afrontando.

Entonces, este aparte, se dedica a la realización de un estudio individual de la balanza de pagos, para más adelante establecer algún grado de correlación entre sus tres principales componentes y, además, con los asuntos tratados en los apartes anteriores. El propósito principal de este análisis es la evaluación del dinamismo del comercio internacional; el estudio de la naturaleza del patrón exportador nacional y regional; y el comportamiento de la balanza de capitales, e indudablemente, de las reservas internacionales.

IV.1. El concepto de balanza de pagos

Una de las definiciones más utilizadas para referirse a la balanza de pagos, es que constituye una estadística que muestra la relación económica de un país, caso Colombia, con los demás países del mundo. No sólo incluye el comercio de bienes y servicios, sino también el movimiento de otros capitales, como la ayuda al desarrollo, las inversiones extranjeras, los gastos militares y la amortización de la deuda pública. El término también puede aludir al registro contable de todas las transacciones económicas internacionales realizadas por un país en un periodo de tiempo determinado. Las transacciones que cada Estado realiza con aquellas personas naturales o jurídicas que no son consideradas nacionales, se registran en la balanza de pagos, aplicándosele diversos criterios de clasificación, de acuerdo con la naturaleza misma de la transacción.

IV.2. Elementos de la balanza de pagos

En toda balanza de pagos se destacan tres elementos esenciales, y a partir de los mismos otros componentes de suma importancia. Esos tres grandes conjuntos son: la balanza corriente, la balanza de capitales y las reservas internacionales.

IV.2.1. La balanza corriente

Esta suele separarse en dos: la balanza comercial y la balanza de servicios. La balanza comercial considera importaciones y exportaciones de todo tipo, incluye también los pagos e ingresos en divisas, por cuanto las importaciones se tienen que pagar con divisas y las exportaciones son remuneradas también con divisas. De la misma manera, se hace la interpretación de los servicios.

IV.2.2. La balanza de capitales

También se le denomina la cuenta de capitales, considera los movimientos de flujos que el país realiza con el mundo exterior, tales como el endeudamiento externo público y privado, emisión de deuda pública o privada en el mercado financiero internacional, como es el caso de la emisión de bonos. Se considera también la colocación de acciones de sociedades nacionales en el mercado bursátil internacional, lo que representa un ingreso de divisas, la Inversión Extranjera Directa (IED), como principales elementos.

IV.2.3. Las reservas internacionales

La cuenta de reservas internacionales está constituida por los depósitos de divisa extranjera que tiene un país y que son controlados por el banco central, en nuestro caso el Banco de la República. Estas reservas son el recurso con el que cuenta cada país para afrontar los pagos de bienes importados en el extranjero, la deuda externa y el abono de intereses, y la intervención del mercado de cambio de divisas. Las reservas internacionales están expresadas principalmente en oro monetario, "Posición de Reserva en el Fondo Monetario Internacional" (FMI), derechos especiales de giro (DEG), inversiones en títulos valores, moneda y depósitos, y derivados financieros que deben estar disponibles principalmente para satisfacer las necesidades de la balanza de pagos. En la Tabla 9 se presenta una estructura más amplia de los contenidos de la balanza de pagos, de acuerdo con el manual de instrucciones del Fondo Monetario Internacional (FMI).

IV.3. Características de la balanza de pago

Son muchas las características de la balanza de pagos que se pueden describir, pero destaquemos las siguientes:

- Constituye un registro que contiene, básicamente, flujos.
- Se estructura como una cuenta contable de doble entrada; los movimientos (entrada en las cuentas) se registran como créditos (flujos positivos de recursos reales o financieros a favor del país) y débitos (traspaso de recursos reales o financieros); de manera que todo débito con signo negativo tiene como contrapartida un crédito con signo positivo.

Tabla 9. Estructura simplificada de la balanza de pagos

1. Cuenta corriente	
A. Bienes y servicios	
a. Bienes	<ol style="list-style-type: none"> 1. Mercancías generales 2. Bienes para transformación 3. Reparación de bienes 4. Bienes adquiridos en puerto por medios de transporte 5. Oro no monetario
b. Servicios	<ol style="list-style-type: none"> 1. Transporte 2. Viajes 3. Servicios de comunicaciones 4. Servicios de construcción 5. servicios de seguros 6. Servicios financieros 7. Servicios de informática y de información 8. Regalías y derechos de licencia 9. Otros servicios empresariales 10. Servicios personales, culturales y recreativos 11. Servicios del gobierno
B. Renta	
	<ol style="list-style-type: none"> 1. Remuneración de empleados 2. Renta de inversión
C. Transferencias corrientes	
	<ol style="list-style-type: none"> 1. Gobierno general 2. Otros sectores
2. Cuenta de capital y financiera	
A. Cuenta de capital	
	<ol style="list-style-type: none"> 1. Transferencia de capital 2. Adquisición/enajenación de activos no financieros no producidos
B. Cuenta financiera	
	<ol style="list-style-type: none"> 1. Inversión directa 2. Inversión en cartera 3. Otra inversión
3. Reservas internacionales	Variación
4. Errores y omisiones	

Fuente: Elaboración propia con base en el Quinto Manual de Balanza de Pagos del FMI.

- Es una cuenta entre residentes de un país y residentes de otros países; es una cuenta entre residentes y no residentes de un país determinado.
- Es una cuenta de transacciones económicas internacionales; por transacción económica se entiende toda transferencia de bienes, servicios y bienes de capital. La transferencia es internacional, como

señalamos, por cuanto ocurre entre residentes de un país y residentes del resto del mundo.

- Es un catálogo de flujo de transacciones económicas y no de tendencias económicas; en las cuentas de la balanza de pagos se miden los intercambios (flujos) de riquezas, como son las transferencias de bienes, servicios y capital; pero no se mide el monto de la riqueza relativa entre los países, como lo hace la balanza de endeudamiento.
- Es de presentación periódica; refleja las transacciones en un periodo determinado, se prepara y se presenta en forma trimestral y anual.
- Debe estar equilibrada, no puede tener déficit o superávit. Puesto que esta se compensa con las reservas internacionales.
- Está dividida en flujos corrientes y flujos de capitales, ambos deben ser iguales.

IV.4. Un análisis de la balanza de pagos en Colombia

Indudablemente, el análisis para una mejor comprensión de la balanza de pagos se hace por los tres componentes de manera independiente. Esto es, la balanza corriente, la balanza de capitales y las reservas internacionales.

IV.4.1. Importaciones y exportaciones

En la Tabla 10 aparecen los datos de importaciones y exportaciones en el período 1995-2011. Observándola, se encuentra que bajo el punto de vista de la balanza comercial, en la mayoría de los años, nuestro país ha sido deficitario, salvo en los años: 1990, 1991, 1992, 1999, 2000, 2011 y 2012. Esos años se explican por sí solos. Puesto que 1990-1992 es el inicio de la apertura económica, lo cual motiva a que los empresarios busquen nuevos mercados en el extranjero. El período 1999-2000, es resultado de un efecto directo de la bola de nieve que se venía dando en Colombia, cuya solución se manifiesta en la posición de la Corte Constitucional, debido a la crisis social y económica que afectaba a nuestro país, declara inexecutable el sistema UPAC y exige la creación de un nuevo sistema. Además, esto estuvo acompañado por un nivel de desempleo altísimo, disminución en la productividad, altas tasas de interés y de inflación. Finalmente, el período 2011-2012 empieza una especie de boom petrolero, ocasionado por tres factores: un incremento del precio internacional del petróleo como no se había visto antes, el incremento de la producción aurífera y el aumento de la producción nacional. Es decir, el cambio en la relación entre importaciones y exportaciones, no obedece a las exportaciones tradicionales, sino a la de los recursos naturales agotables.

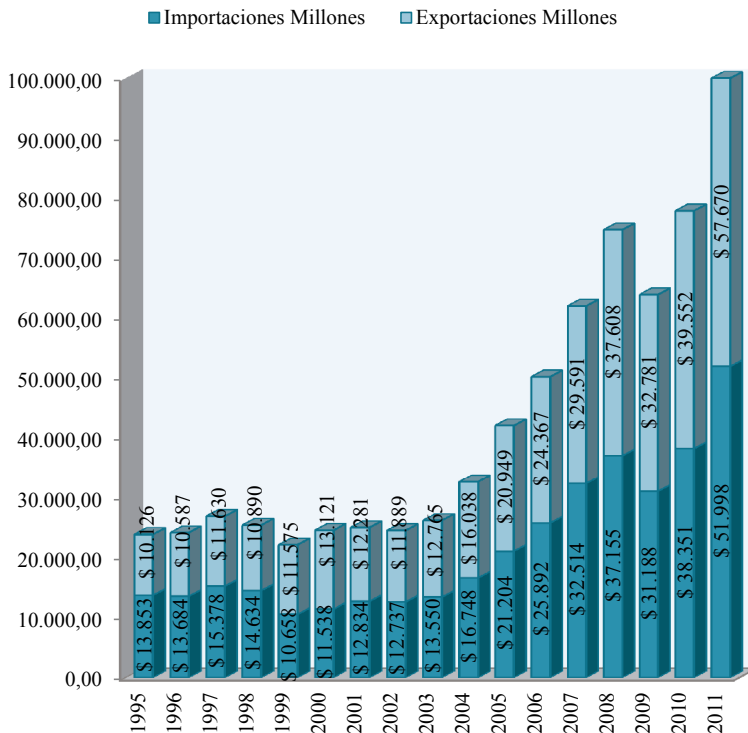
Tabla 10. Componentes de la balanza corriente y capitales

Año	Importaciones Millones	Exportaciones Millones	Inversión directa	Deuda Total	Deuda Interna	Deuda Externa
1990	5.108,00	7.079,00	230,00	6.236,9	801,1	5.435,8
1991	4.548,00	7.507,00	102,00	6.178,5	682,6	5.495,9
1992	6.030,00	7.263,00	350,00	7.335,7	1.433,2	5.902,5
1993	9.086,00	7.429,00	137,00	8.288,8	2.546,5	5.742,3
1994	11.040,00	8.756,00	1.446,00	10.283,7	3.720,1	6.563,7
1995	13.853,12	10.201,00	968,00	11.878,3	4.917,0	6.961,3
1996	13.683,66	10.647,56	3.112,00	14.453,3	6.628,4	7.824,9
1997	15.377,95	11.549,00	5.562,00	16.710,7	8.311,8	8.398,9
1998	14.634,48	10.865,62	2.829,00	20.603,1	9.876,4	10.726,7
1999	10.659,22	11.617,04	1.508,00	23.877,9	11.685,9	12.192,0
2000	11.757,00	13.158,40	2.436,00	29.511,9	14.915,9	14.596,1
2001	12.820,67	12.329,90	2.542,00	36.180,9	18.041,3	18.139,6
2002	12.695,46	11.975,42	2.134,00	35.737,3	17.731,7	18.005,5
2003	13.881,70	13.128,52	1.720,00	41.683,2	21.063,1	20.620,1
2004	16.764,17	16.788,33	3.116,00	49.615,9	27.496,1	22.119,8
2005	21.204,16	21.190,44	10.235,00	58.173,2	37.341,2	20.832,1
2006	26.162,44	24.390,97	6.751,00	64.702,8	41.075,2	23.627,6
2007	32.897,04	29.991,33	8.886,00	71.431,0	47.451,6	23.979,4
2008	39.665,83	37.625,88	10.565,00	72.635,9	47.780,6	24.855,4
2009	32.891,13	32.846,33	8.036,00	86.430,6	57.395,5	29.035,1
2010	40.485,56	39.713,34	6.430,00	95.619,3	65.814,0	29.805,3
2011	54.232,57	56.914,94	14.648,00	106.969,4	74.035,3	32.934,1
2012	59.047,68	60.125,17	15.039,00	120.755,8	87.157,2	33.598,6
2013	59.381,21	58.823,66	16.209,00	126.590,5	90.981,2	35.609,3
2014	64.028,88	54.795,32	16.151,00	136.717,7	98.259,7	38.458,0

Fuente: Elaboración propia con base en información del Banco de la República y la CEPAL.

Gráficamente se observa mejor la situación, puesto que de acuerdo con la Gráfica 6, encontramos que en el período 1995-1998 y 2001-2007 fue típico que las importaciones fueron mayores que las exportaciones. Es decir, que se manejaba un déficit de la balanza comercial.

Gráfica 6. La relación importaciones-exportaciones en la economía colombiana



Fuente: Elaboración propia.

IV.4.2. Inversión Extranjera Directa

Con los datos que poseemos en el período 1990-2014, realizamos un análisis que sea complementario a los apartes anteriores, entonces, recurrimos a la evaluación de comportamientos específicos. De acuerdo con la Tabla 10, encontramos unos años que son muy importantes para su evaluación. Estos períodos corresponden a 1990-1994, 1998-2002, 2005, 2008 y 2011-2014.

Para el período de 1990-1994, se tiene una herencia señalada de manera reiterativa, en la cual nuestra economía estaba cerrada a los intercambios con el mundo, prácticamente lo único que interesaba era el mercado interno. Fue el presidente Barco Vargas quien empezó a imponer ciertas condiciones para la apertura de la economía colombiana. De ahí que la inversión extranjera directa fuera tan baja. El período 1998-2002, cubre un período que tantas veces hemos mencionado, el período más crítico de la economía colombiana de los últimos cuarenta años, cuando la tendencia fue un proceso de disminución de las reservas. Finalmente, el período 2011-2014, cubierto no solo como resultado

de una buena gestión económica y social, sino que, además, fue el motor de desarrollo de los recursos naturales, y por eso Colombia tuvo la oportunidad de crecer.

IV.4.3. La deuda externa

Es una partida que está creciendo paulatinamente, en la medida que transcurre el tiempo. El incremento de la deuda puede obedecer a varios factores centrados en el gobierno central: para financiar proyectos de inversión, para los cuales no se cuenta con recursos suficientes en el interior del país; también puede ocurrir como una tendencia al cubrimiento de los déficits que se presentan en la parte presupuestal, es decir, los ingresos corrientes no son suficientes para solventar los gastos presupuestados y el servicio de la deuda, entre otros.

Observando la Tabla 10, encontramos que la tendencia tradicional de la deuda total del sector público es un proceso de crecimiento continuo. Si analizamos el período 1990-1998, encontramos una tendencia al crecimiento del 16,1 % en promedio anual. Ya observando los subperíodos, en el lapso 1990-1994, fue del 13,32 %, con un pequeño decremento en el año de 1991. Mientras que para el período 1994-1998, fue del 19,0 %. Es llamativo el resultado, dada la pérdida de credibilidad que se ha señalado.

Para el período 1998-2006, la tasa de crecimiento anual del endeudamiento fue de 15,4 %, pero, indudablemente, aquí si se deben mirar los subperíodos, puesto que en el lapso 1998-2002 fue de 14,8 %, cuando en el período 2002-2006 fue de 16,0 %. Entonces, esto debe tener alguna explicación, dado que en el gobierno de Pastrana pasó por una situación económica y social muy complicada y una de las dificultades principales fue la disminución de la capacidad de acceso a los mercados financieros internacionales, dado que el servicio de la deuda estaba alcanzado los niveles de incremento del endeudamiento. Pero, además, el nivel de endeudamiento era tan alto que el gobierno central no podía utilizar más endeudamientos; para la etapa del gobierno de Uribe se debía recurrir a ellos por los crecimientos, pero en menor cuantía.

En el período 2006-2014, el crecimiento fue de 11,52 % en promedio anual. Cuando para el período 2006-2010 fue de 12,50 %, mientras que el período de 2010-2014 tuvo un crecimiento del 10,12 %. El ajuste al endeudamiento se hizo más estricto en estos dos períodos y con mayor relevancia en el gobierno de Santos.

IV.4.4. Las reservas internacionales

Han tenido también las características de los aspectos anteriores. Es decir, es manifiesto un crecimiento paulatino. En el continuo del análisis, asumiendo los mismos períodos anteriores, se pueden hacer las siguientes observaciones:

Tabla 11. *Estadísticas de las reservas internacionales*

1986	3.477,7
1987	3.449,9
1988	3.834,1
1989	3.890,1
1990	4.551,7
1991	6.439,8
1992	7.723,7
1993	7.914,9
1994	7.914,9
1995	8.446,4
1996	9.933,0
1997	9.905,2
1998	8.739,8
1999	8.101,1
2000	9.004,1
2001	10.191,8
2002	10.840,5
2003	10.915,6
2004	13.535,8
2005	14.947,3
2006	15.435,5
2007	20.948,7
2008	24.029,7
2009	25.355,7
2010	28.451,8
2011	32.300,4
2012	37.466,6
2013	43.632,7
2014	47.323,1
2015	46.726,4

Fuente: Elaboración propia con base en estadísticas de la DIAN-Banco de la República.

En el período de 1900-1998, se observa una tendencia al crecimiento para cada uno de los años. Salvo los años de 1997 y 1998, y el crecimiento promedio fue de 17,71 %. Crecimiento bastante importante y más puesto que empezó a sentirse el efecto de la apertura económica. Sin embargo, se requiere diferenciar entre los dos períodos presidenciales. Entre 1990-1994,

la tendencia fue de crecimiento, en razón de la apertura económica que abrió las puertas a que los inversionistas y las operaciones de comercio internacional se fueran incrementando. En esencia, en las últimas mencionadas, nótese que en promedio estas crecieron en un 14,83 % anual. Para el período 1994-1998, su crecimiento fue de 3,98 %. Nuevamente, como se señaló con antelación, es el efecto de las represalias de economías como la norteamericana, que tiene todavía gran incidencia sobre la nuestra. En el período 1998-2006, el crecimiento fue de 7,37 %, pero si separamos los dos períodos presidenciales, se encuentra que en el período de 1998-2002 el crecimiento fue de 2,71 %, mientras que para el período 2002-2006, fue del 9,23 %.

Para el período 2006-2014, el crecimiento fue de 15,0 %. El crecimiento de las reservas internacionales en este período, es muy positivo, dado que esto representa la marca de una situación económica bastante favorable que incentivó e incrementó las reservas internacionales. Inclusive, para el período 2006-2010, con un crecimiento de 16,2 %, en relación con el período 2010-2014, cuyo crecimiento correspondió al 13,6 %.

V. Correlación presupuesto público, reforma tributaria y balanza de pagos

El mejor resultado que se puede obtener, consiste en definir algún grado de relación entre estos tres asuntos que hemos tratado. En primer lugar, establecemos el grado de relación entre presupuesto público y balanza de pagos. En segundo término, presupuesto público y reforma tributaria. Finalmente, se deduce la relación entre balanza de pagos y reforma tributaria.

El grado de correlación que queremos establecer es con relación a los gastos principales que ha asumido el Gobierno Central en las últimas tres décadas, con los ingresos corrientes originados por el estado colombiano a través de las leyes que han surgido de las propuestas de reforma tributaria (RT) y el comportamiento de la balanza de pagos (BP), en dos de sus cuentas principales: la cuenta de capitales y las reservas internacionales. Finalmente, con la cuenta de capitales se considera un elemento importante y es el endeudamiento externo de Colombia.

V.1. Presupuesto público y reforma tributaria

Con la información desarrollada en los apartes anteriores, y complementada con los datos recopilados y analizados como producto de las reformas tributarias, nos permite hacer un cotejo también importante. Especialmente, por el papel que cumple la reforma tributaria en el presupuesto público. Por la evaluación, el resultado es concluyente, las reformas tributarias son fruto estrictamente para cubrir la caja del gobierno central y no se manifiesta otro tipo de propósito.

Tabla 13. Cotejo ingresos y gastos

Año	Crecimiento porcentual de los ingresos corrientes	Crecimiento por ciclo de los ingresos corrientes	Crecimiento por ciclo de los gastos
1989			
1990	36,7 %		
1991	40,5 %		
1992	29,6 %		
1993	43,0 %		
1994	28,1 %	35,2 %	35,5 %
1995	23,9 %		
1996	24,6 %		
1997	30,7 %		
1998	13,1 %	22,9 %	33,3 %
1999	9,4 %		
2000	17,4 %		
2001	28,9 %		
2002	10,8 %	16,38 %	16,0 %
2003	17,2 %		
2004	17,3 %		
2005	15,1 %		
2006	21,2 %	17,77%	12,6%
2007	14,0 %		
2008	11,3 %		
2009	2,8 %		
2010	1,9 %	7,36 %	14,4 %
2011	23,3 %		
2012	14,6 %		
2013	6,3 %		
2014	8,3 %	12,93 %	8,4 %

Fuente: Elaboración propia con datos del banco de la República y la CEPAL.

Dado que hemos obtenido unas conclusiones importantes en este aparte, es básico cotejarlas con el crecimiento de los ingresos corrientes del mismo período de años. Para el primer ciclo, 1990-1998, tuvieron un crecimiento en promedio anual del 28,88 %. En el período 1990-1994, el crecimiento promedio de los ingresos corrientes fue del 35,2 %, cuando el crecimiento de los gastos fue del 35,5 % en promedio anual. Para 1994-1998, mientras los ingresos crecieron en un 22,9 % anual en promedio, los gastos lo hicieron en el 33,3 %. Esa es una de las explicaciones en el crecimiento del endeudamiento público.

Para el segundo ciclo, 1998-2006, tuvieron un crecimiento en promedio anual del 17,02 %. Pero en el período de 1998-2002, los ingresos corrientes crecieron el 16,4 %, mientras los gastos lo hicieron en el 16,0 %. Indicativo de que el gasto había que regularlo por las condiciones económicas y sociales del País. Para 2002-2006 fue de 17,8 %, cuando los gastos crecieron en el 12,6 %, continua el control de los gastos.

Para la tercera fase, 2006-2014, se tuvo un crecimiento promedio anual del 10,11 %. En este, el crecimiento de los ingresos, de acuerdo con la Tabla 13, fue menor al de los gastos, cuando en el período siguiente ocurrió lo contrario.

V.2. Presupuesto público y balanza de pagos

Como bien se describió en el escrito, el presupuesto público (PP) posee dos grandes estructuras. Por un lado, los ingresos y, por el otro, los egresos. De una forma simplificada, los ingresos provienen de tres recursos fundamentales, esto es: ingresos corrientes reflejados en los ingresos tributarios, la obtención de financiamiento, tanto interno como externo y, finalmente, los ingresos provenientes de empresas comerciales e industriales del Estado. Por el lado de los egresos, también se identifican tres grandes grupos: los gastos de funcionamiento, el servicio de la deuda y las inversiones realizadas.

En realidad, sin requerir de un análisis profundo ni estadístico para comprobar hechos y situaciones, es clara la relación entre PP, en su componente de gastos, y la BP, en uno de sus elementos principales, la deuda pública. No estudiamos las reservas internacionales, en esta relación, dado que su manejo se encuentra dentro del resorte del Banco de la República. Sin embargo, más adelante hacemos un análisis importante de las mismas.

Con base en la evaluación realizada en páginas anteriores, encontramos que mientras las exportaciones crecieron al ritmo del 11,50 % en el período de 1995-2011. Las importaciones crecieron a la tasa del 8,62 %. La interpretación se puede convertir en un error, pero no es así, dado que en la mayoría de los años las últimas han sido superiores a las exportaciones.

En cuanto a las reservas internacionales, asumiéndolas en el período de 1990-2014, y realizando el análisis de los apartes anteriores, encontramos que el crecimiento de las reservas en el tramo 1990-1998 fue del 8,50 %, cuando el crecimiento de las reservas en el tramo 1998-2006 fue del 7,37 %, y el crecimiento de las reservas en el tramo 2006-2014 fue del 15,03 %. Es decir, sustenta los análisis de los apartes anteriores. Puesto que si las reservas están aumentando están en correspondencia con un crecimiento importante de la economía. Lo anterior, muestra, indudablemente, los buenos resultados del gobierno de Uribe Vélez, que infortunadamente, no se han visto ratificados en la misma medida en el gobierno de Santos Calderón.

El hecho desafortunado es el crecimiento de la deuda, que ratifica que el Estado para poder suplir las necesidades de cubrimiento del presupuesto, recurre a endeudamientos de manera continua.

V.3. Reforma tributaria y balanza de pagos

Aparentemente, por los análisis anteriores, es posible encontrar una relación entre las RT y la BP. Siendo que las RT le permiten al Gobierno Central un ingreso como el componente más importante, pero tal como se indicó en el punto anterior, los ingresos corrientes dan la señal de si el Gobierno Central debe recurrir a nuevos endeudamientos o no. En la mayoría de los años, o si se consideran ciclos, encontramos que los ingresos no son suficientes para garantizar los gastos y el servicio de la deuda. De ahí que el Estado colombiano tenga que recurrir al endeudamiento, tanto interno como externo y, preferencialmente, el endeudamiento externo.

VI. Conclusiones

Las principales conclusiones que podemos obtener son las siguientes:

Presupuestos:

- El componente más importante de los ingresos del Gobierno Central está constituido por los llamados ingresos corrientes.
- El destino de los ingresos está más orientados al sostenimiento de los gastos del Gobierno, que a otra cosa.
- La deuda y, especialmente, la externa, juega un gran papel en el nivel de financiación del presupuesto de gastos. Sin embargo, el servicio de la deuda está creciendo de manera importante como correlato a la forma de crecimiento de la deuda.
- Es muy poca la destinación que se hace a la inversión pública. Es decir, se ratifica que es un presupuesto de gastos, más que de otra cosa.

Reforma Tributaria:

- En la mayoría de los casos, las reformas tributarias han estado orientadas a resolver un problema de impuestos, más que otros objetivos.
- En Colombia, las reformas tributarias se establecen estrictamente sobre la necesidad de conseguir recursos en el plazo inmediato, sin considerar la situación y los efectos económicos futuros.
- Deja de lado la teoría económica y sólo se enfoca en metas esperadas y no en resultados efectivos. Se direcciona en metas esperadas y no en resultados efectivos.
- Una característica general es que hace debates más de tipo político y, en cierta forma, refleja la influencia de los grupos de interés de los

beneficios tributarios. No se miden los costos sociales, económicos, legislativos, administrativos, políticos, de cumplimiento y la eficiencia tributaria.

- No hay claridad por parte del Gobierno Central, sobre si la reforma fue exitosa o si su efecto es contrario. Es decir, no se observan los resultados obtenidos en un futuro para establecer correcciones, sino más bien, como se ha indicado, es la búsqueda de alternativas para incrementar los ingresos corrientes.
- Pérdida de eficiencia y productividad por elusión y/o evasión. En lo cual existe muy poca preocupación acerca de cómo atacar este flagelo de la economía colombiana.
- Aunque las estadísticas globales indican que la tarifa promedio de Colombia es relativamente baja. De todas formas, debido a la gran cantidad de tributos, se exhibe un exceso de gravamen

Balanza de pagos:

- Las reservas internacionales, salvo en el período del gobierno de Pastrana Arango, tienen una tendencia a mostrar buenos resultados y con crecimientos importantes. En cierta forma, lo ocurrido en la presidencia mencionada, obedeció a factores de orden externo e interno que afectaron a la economía colombiana.
- El notorio crecimiento del endeudamiento del sector público, lo que afecta significativamente el servicio de la deuda, tal como se indicó anteriormente. Aunque Colombia ha sido disciplinada en el manejo del endeudamiento, se nota un crecimiento importante en los últimos años.
- En la mayoría de los años, Colombia ha generado un déficit en la balanza corriente que, afortunadamente, se ha podido suplir a través de la balanza de capitales y, en algunos casos, con las reservas internacionales.
- Desde 1999 se han aumentado paulatinamente las reservas internacionales de nuestro país.
- De manera definitiva, estas tres medidas de comportamiento económico de Colombia permiten aseverar que es necesario observarlas no sólo de manera individual sino de manera integral, como una forma de interpretar el desempeño económico de un país.

Referencias bibliográficas

- Acosta, L.; Mejía, C.; Montoya, J. E.; López, J. C. (2012, diciembre). ¿Han sido eficientes y exitosas las reformas tributarias en Colombia en el período 1990-2009? *Perfil de Coyuntura Económica* No.20, pp. 87-126.
- Aranguren, M.; Sandoval, L.; Quiroga, Ó.; Ortiz, M. (2002). “La política Tributaria en Colombia”. *Economía Colombiana y Coyuntura Política, Revista de la Contraloría*.
- Banco de la República de Colombia. (2015). *Estadísticas económicas*.
- Bautista, J. (2006). Los mitos de la Tributación, ¿quién paga los impuestos en Colombia. *Revista Deslinder*, Centro de Estudios del Trabajo. Ed. No.38, Octubre-Noviembre.
- Calderón, V. González, F. (2002, enero). Las reformas tributarias en Colombia durante el siglo XX (I), *Boletines de divulgación económica*, DNP.
- Calderón, V. González, F. (2002, mayo). Las reformas tributarias en Colombia durante el siglo XX (II), *Boletines de divulgación económica*, DNP.
- CEPAL. (2015). *Estadísticas económicas*.
- Clavijo, S. (2011). *Tributación, equidad y eficiencia en Colombia: Guía para Salir de un Sistema Tributario Amalgamado*. Recuperado de [http://www. Banrep.gov.co/docum/ftp/borra325.pdf](http://www.Banrep.gov.co/docum/ftp/borra325.pdf). Consultado el 15 de Febrero de 2011.
- DANE. (2015). *Estadísticas económicas*.
- División de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN) (2014). *Estadísticas de ingresos corrientes*.
- Fedesarrollo (2005, agosto 31). *El sistema tributario colombiano; impacto sobre la eficiencia y la competitividad*. Cámara de Comercio Colombo-Americana Confecámaras.
- Fino, G.; Vasco, R. (2001). *Elementos básicos de la tributación en Colombia: última reforma tributaria Ley 633 de 2000*. Bogotá: Centro Interamericano jurídico Financiero, Segunda Edición.
- García, M.; Gómez, A.P. (2005). ¿Han aumentado el recaudo las reformas tributarias en Colombia? *Revista de Economía Institucional*, vol. 7 (12).
- García, M. y Parra, Y. (2014). ¿Han aumentado el recaudo de las reformas tributarias en Bogotá? *Cuadernos de economía* 37, pp. 181-203.
- Gordillo, H. (2011). *Sistema presupuestal*. Diapositivas. Bogotá: Escuela Superior de Administración Pública (ESAP).
- Junguito, R.; Rincón, H. (2004). La política fiscal en el siglo XXI en Colombia. Investigaciones recientes sobre historia económica de Colombia. *Borradores de Economía, Banco de la República*.
- Low, E., Gómez, R. J. (1997). *Teoría Fiscal* (3a ed.). Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Ministerio de Hacienda y Crédito Público (2011). *Aspectos Generales del Proceso Presupuestal Colombiano*. Bogotá.
- Modelo de Código tributario para América Latina (2011). Recuperado de www.unav.es/tributario/.../modelo_codigo_tributario_1997.pdf.
- Musgrave, R. (1992). *Hacienda Pública Teórica y práctica*. España. McGraw-Hill Interamericana, Quinta edición.
- República de Colombia (1989). Exposición de motivos, Ley 75 de 1986. Historia de las leyes, Legislatura de 1986, Tomo V, Honorable senado de la República, Bogotá, p.96.
- República de Colombia (1990). Exposición de motivos, Ley 49 de 1990, Gaceta del Congreso, 80, pp.9-10.
- República de Colombia (1997). Exposición de motivos, Ley 383 de 1997, Gaceta del Congreso, 109, pp.6-10.
- República de Colombia (1998). Exposición de motivos, Ley 488 de 1998”, Gaceta del Congreso, 171, pp.34-41.
- Restrepo, J.C. (2008). *Hacienda Pública* (8a ed.). Bogotá: Universidad Externado de Colombia.

- Rhenals, R. (2003, febrero). El problema fiscal colombiano: ¿se trata de una baja presión tributaria? *Perfil de Coyuntura Económica*, 1, 39-60.
- Rhenals, R. (2004, agosto). De nuevo reformas insuficientes y posiblemente gasto público creciente. *Perfil de Coyuntura Económica*, 3, 49-66.
- Rhenals, R. (2008, diciembre). Dinámica y sostenibilidad de la deuda pública Colombiana. ¿Existe margen para una política Fiscal Contra cíclica?. *Perfil de Coyuntura Económica*, 12, 85-116.
- Stiglitz, J. E. (1999). *Microeconomía*. España: Ariel.
- Stiglitz, J. E. (1988). *La economía del sector público*. Barcelona: Antoni Bosch Editor S.A. Segunda edición.
- Yori, G.; Sierra, P. (2008). *El gasto tributario en Colombia. Principales beneficios en renta e IVA años 2006-1007*. Documento web 030, Oficina de Estudios Económicos División de Mediciones Fiscales DIAN. Consultado el Junio 25 de 2011.
- Yori, G.; Sierra, P.; Albarracín, I. (2009). *El gasto tributario en Colombia. Principales beneficios en renta e IVA años 2007-1008*. Documento web 037, Coordinación de Estudios Económicos División, Subdirección de Gestión y Análisis Operacional, Dirección de Gestión organizacional. DIAN. Consultado el 25 de Junio de 2011.
- Yori, G.; Sierra, P.; Albarracín, I. (2009). *El gasto tributario en Colombia. Principales beneficios en renta e IVA años 2008-2009*. Documento web 040. Coordinación de Estudios Económicos División, Subdirección de Gestión y Análisis Operacional, Dirección de Gestión organizacional. DIAN. Consultado el 25 de Junio de 2011.