

**EFFECTOS DE LAS REFORMAS TRIBUTARIAS
PERÍODO PRESIDENCIAL VIRGILIO BARCO VARGAS
1986 – 1990 EN RELACION AL DÉFICIT FISCAL
Y LA EVASIÓN DE IMPUESTOS**

LEYDI YOHANNA SALAZAR TORRES

**UNIVERSIDAD AUTONOMA DE OCCIDENTE
FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS Y ADMINISTRATIVAS
DEPARTAMENTO DE CIENCIAS ECONOMICAS
PROGRAMA CONTADURIA PÚBLICA
SANTIAGO DE CALI
2007**

**EFFECTOS DE LAS REFORMAS TRIBUTARIAS
PERÍODO PRESIDENCIAL VIRGILIO BARCO VARGAS
1986 – 1990 EN RELACION AL DÉFICIT FISCAL
Y LA EVASIÓN DE IMPUESTOS**

LEYDI YOHANNA SALAZAR TORRES

**Trabajo de Grado para optar al título
de Contador Público titulado**

**Directora
MYRIAM RUTH MONTEALEGRE HOFFMANN
C.P.T.**

**UNIVERSIDAD AUTONOMA DE OCCIDENTE
FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS Y ADMINISTRATIVAS
DEPARTAMENTO DE CIENCIAS ECONOMICAS
PROGRAMA CONTADURIA PÚBLICA
SANTIAGO DE CALI
2007**

Nota de Aceptación:

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

Doctora. MYRIAM RUTH MONTEALEGRE HOFFMAN
Jurado

Doctor. VICTOR HUGO BECERRA
Jurado

Santiago de Cali, Mayo del año 2007.

CONTENIDO

	Pág.
RESUMEN	9
INTRODUCCION	13
1. PERIODO PRESIDENCIAL 1986-1990	15
1.1. VIRGILIO BARCO VARGAS	15
1.2. RUMBO A LA PRESIDENCIA	16
2. ASPECTOS GENERALES DE LA REFORMA TRIBUTARIA	19
2.1. INICIO DE LA REFORMA TRIBUTARIA	19
2.2. LA REFORMA TRIBUTARIA	19
2.3. LA REFORMA TRIBUTARIA DE 1.986	20
2.4. LA REFORMA TRIBUTARIA SOBRE EL IMPUESTO DE RENTA EN LA DOBLE TRIBUTACIÓN	28
3. DEFICIT FISCAL	29
3.1. Consideración sobre la Cuestión Fiscal	31
3.2. El Origen de Déficit	35
3.3. Las Dimensiones del Problema	38
3.4. Las Alternativas	40
3.5. Financiación Sana del Déficit Fiscal	41
3.6. Déficit y Manejo Coyuntural	42
3.7. COMPORTAMIENTO DEL DEFICIT EN COLOMBIA SEGÚN LA INFLACION	43
4. EVASION FISCAL	46
4.1. ANALISIS DE LA EVASION FISCAL	46
4.2. EL FÉNOMENO DE LA EVASION FISCAL	47
4.3. LA EVASION FISCAL COMO UNA DECISION DE CARTERA	48
4.3.1. Análisis de una Evasión Fiscal desde la Perspectiva de la Economía Política Constitucional	50
4.3.2. Análisis de la Evasión Fiscal desde una Perspectiva Macroeconómica	51
4.4. PRINCIPALES VARIABLES DE LA EVASION FISCAL	51
4.5. LA EVASION FISCAL Y LOS TIPOS IMPOSITIVOS	52
4.5.1. Sanción Esperada y Evasión Fiscal	53
4.5.2. Control a la evasión: Problema de 1988	53
5. POLITICAS MACROECONOMICAS	56
5.1. LA CRISIS 1982 – 1984	56
5.1.2. El Programa de Ajuste 1984 1985	57
5.2. ELEMENTOS GENERALES DE LA POLÍTICA ECONOMICA	63
5.2.1. Plan de Economía Social	63
5.2.2. Racionalización de la Inversión Privada (Privatización)	66

5.2.3. Estímulos a la Inversión Privada	67
5.2.4. Inversión Extranjera	68
5.2.5. Programa de Modernización de la Economía	69
5.3. ELEMENTOS GENERALES DE LA POLÍTICA FISCAL	70
5.3.1. Sector Público y Programación Macroeconómicas	71
5.3.2. Descentralización Fiscal e Impacto Sobre el Presupuesto	74
5.3.3. El Estatuto Orgánico del Presupuesto	76
5.3.4. Comportamiento de los Ingresos Durante el Periodo 1986 a 1990	77
5.3.5. Comportamiento del Gasto Durante el Periodo 1986 a 1990	79
5.3.6. El Plan de Acción para los Cuatro Años	84
5.4. ELEMENTOS GENERALES DE LA POLÍTICA TRIBUTARIA	85
5.5. ELEMENTOS GENERALES DE LA POLÍTICA DE PRECIOS	87
5.5.1. Manejo de los Excedentes de Ecopetrol	87
5.5.2. Fortalecimiento del Sector Externo	94
5.5.3. Dificultades Infraccionarias	101
5.5.4. Más Empleo y mayor Crecimiento	104
6. APLICACIÓN DE LA REFORMA TRIBUTARIA LEY 75 1.986	113
6.1. REFORMA SOBRE IMPUESTO DE RENTA	113
6.1.1. Renta Presuntiva	113
6.1.2. Pérdidas y Ganancias Ocasionales	113
6.1.3. Viáticos	113
6.1.4. Rendimientos Financieros	113
6.1.5. Inversión Extranjera	114
6.1.6. Otras Disposiciones	115
6.1.7. Exenciones	115
6.1.8. Avalúo Catastral e Impuesto Predial	115
6.1.9. Rangos y Tarifas de la Reforma Tributaria de 1.986	116
6.2. LA REFORMA LABORAL Y SUS EFÉCTOS FISCALES	117
6.2.1. Rendimiento y Gastos Financieros	118
6.2.2. Exenciones y Deducciones	119
6.2.3. Asalariados no Declarantes	121
6.3. LA REFORMA TRIBUTARIA DE 1986 SOBRE EL IVA	121
6.4. REFORMA TRIBUTARIA SOBRE EL IMPUESTO A LA GASOLINA	122
6.5. REFORMA TRIBUTARIA SOBRE EL IMPUESTO DE TIMBRE	122
7. PRINCIPALES RESULTADOS DE LA REFORMA TRIBUTARIA LEY 75 DE 1.986	124
7.1. IMPUESTO A LA RENTA	124
7.2. IMPUESTO AL VALOR AGREGADO (IVA)	125
7.3. IMPUESTO AL TIMBRE	126
7.4. RECAUDOS POR TIPO DE CONTRIBUYENTE	126
7.4.1. Periodo 1980 – 1990: Personas Naturales y Personas Jurídicas	127
7.5. INGRESOS DERIVADOS DEL IMPUESTO A LA RENTA Y DEL IVA	127

8.	CONSECUENCIAS DURANTE EL GOBIERNO DE VIRGILIO BARCO VARGAS	129
8.1.	RESULTADOS PARCIALES DURANTE LA ADMINISTRACION BARCO	131
9.	CONCLUSIONES	134
	BIBLIOGRAFIA	139

LISTA DE TABLAS

		Pág.
Tabla 1.	Consistencia macroeconómica del Plan de Desarrollo Requerimiento de Inversión y Ahorro	33
Tabla 2.	Composición Porcentuales de la Inversión y el Ahorro	34
Tabla 3.	Recaudo de Ingresos Corrientes	36
Tabla 4.	Gastos mas Reservas del Gobierno Nacional	36
Tabla 5.	Crecimiento de PIB y la Inversión (Precios constantes de 1975)	59
Tabla 6.	Balanza de Pagos	59
Tabla 7.	Saldo de la Deuda Externa	61
Tabla 8.	Índice de Precios (Julio)	61
Tabla 9.	Índice de Tasa de Cambio Real	62
Tabla 10.	Sector Público No Financiero	62
Tabla 11.	Cifras Fiscales – Sector Público Consolidado 1987-1990	73
Tabla 12.	Evolución de Precios de Gasolina (1986-1990)	89
Tabla 13.	Sector Público Consolidado (Porcentaje del PIB)	89
Tabla 14.	Operaciones Efectivas del Gobierno Nacional (Porcentaje del PIB)	90
Tabla 15.	Reorientación Social del Gasto Público	91
Tabla 16.	Participación en el PIB	92
Tabla 17.	Tabla de Crecimiento anual en Términos Reales	93
Tabla 18.	Estructura Porcentual de las Exportaciones	95
Tabla 19.	Indicadores de Balanza de Pagos	97
Tabla 20.	Evolución e Indicadores del Endeudamiento Público Externo	100
Tabla 21.	Índice de Precios al Consumidor	103
Tabla 22.	Indicadores de Empleo y de Salarios Reales Siete Áreas Metropolitanas	105
Tabla 23.	Indicadores de Empleo	105
Tabla 24.	Componentes y Resultados del Crecimiento Económico	107
Tabla 25.	Indicadores de Situaciones Exógenas y Políticas Económicas	109
Tabla 26.	Principales Resultados de la Política Económica	110
Tabla 27.	Rangos de Impuestos a la Renta 1.986	116
Tabla 28.	Rangos de Retención en la fuente 1.986	117
Tabla 29.	Intereses y Otros Gastos Financieros	118
Tabla 30.	Topes de Salarios, parte no gravada	119
Tabla 31.	Reforma Tributaria Periodo Presidencia de Virgilio Barco	123

LISTA DE FIGURAS

	Pág.
Figura 1. Historia de la Inflación en Colombia	45
Figura 2. Gasto Público (% PIB) vs. Crecimiento del PIB	83
Figura 3. Gasto Público (% PIB) vs. Tasa de Desempleo	83
Figura 4. Impuesto de Renta como Porcentaje de los Ingresos Tributarios	124
Figura 5. Recaudo y Tarifa del IVA en Colombia (% PIB)	125
Figura 6. IVA como Porcentaje de los Ingresos Tributarios	126
Figura 7. Composición de los Ingresos Tributarios en 1986	128

RESUMEN

Se analizaron diferentes tomos correspondientes a los cambios tributarios y otros aspectos presentados durante el gobierno presidencial de Virgilio Barco Vargas de 1.986 a 1.990 haciendo referencias a índices económicos, y sociales del país.

Durante su gobierno, el presidente Barco fue criticado airadamente por no fomentar e implementar políticas dirigidas a resolver lo que un periodista denominaba la crisis más severa en la historia del País. Los programas gubernamentales dirigidos a reducir las desigualdades estructurales de la ciudad, que desataron buena parte de la violencia política, no lograron los resultados en el corto plazo, y fueron seriamente afectados por la escalada violencia. El gobierno al parecer carecía de la capacidad para confrontar una situación política que se deterioraba, o por lo menos esa fue la imagen que se proyectó a muchos colombianos. Sin embargo, a pesar que la turbulencia política se agudizó, a lo largo de buena parte de su periodo presidencial, el presidente Barco sentó las bases para una salida a través de una variedad de programas, especialmente su guerra contra el narcoterrorismo, la incorporación del M-19 al sistema político, y el rejuvenecimiento de la reforma política que finalmente culminó en la elaboración de una nueva constitución en 1.991.¹

Durante la administración se reestructuró varias de sus políticas que habían sido diseñadas para tratar problemas urgentes; el principal esfuerzo programático del gobierno Barco estuvo orientado hacia un ataque frontal a las desigualdades de la sociedad que eran vistas como las causas subyacentes de la violencia. La magnitud del problema se hizo evidente en un estudio del gobierno que reveló que el 43.2% de la población no contaban con el ingreso necesario para atender sus necesidades humanas básicas y que más de la mitad de las familias de la Nación clasificaban como pobres. Los esfuerzos para mejorar las condiciones de vida de los desposeídos estaban referidos a dos programas principales: el Plan Nacional de Rehabilitación (PNR) y el Plan para la erradicación de La Pobreza Absoluta, tanto el PNR como el Plan contra la Pobreza, fueron financiados gracias a una reestructuración del presupuesto y a recursos externos, que supuestamente se beneficiarían de políticas económicas globales generando más empleo.²

¹ MENDOZA, plinio. Lecturas Dominicales. En: El Tiempo, Santa fé de Bogota: (19, Jun., 1988); p. C6.

² MEJIA, Álvaro. Foro sobre el tema de Asociación Foro Económico Nacional. En: El Tiempo, Santa fé de Bogota: (10, Ago., 1986); p. A2.

La difícil situación fiscal del país requiere la búsqueda de alternativas eficaces, pero igualmente, de una comprensión completa de la interrelación entre la política fiscal y otras áreas de política económica.³

La política macroeconómica crea condiciones generales para el eficaz desarrollo de la economía social. Sus principales características son:

❖ La política fiscal, busca orientar la inversión pública hacia los programas de desarrollo social, pero, al mismo tiempo, trata de evitar que un déficit exagerado del sector público genere desajustes externos y monetarios que vayan en disminución de la estabilidad de los precios, la producción y la generación de empleo.

❖ La política cambiaria, mantendrá un nivel de la tasa de cambio que sirva de estímulo a nuestras exportaciones y de factor de protección a la producción nacional con acciones específicas de estímulo a las exportaciones que busquen utilizar más eficientemente los recursos fiscales destinados a tal propósito y con las importaciones, es asegurar el adecuado abastecimiento interno.

Tres factores esenciales para lograr una financiación del gasto público para el desarrollo social es:

❖ El fortalecimiento de los ingresos de la nación debido al éxito de la reforma tributaria.

❖ La utilización de mecanismos tributarios y financieros para transferir excedente de recursos de algunas empresas descentralizadas al presupuesto nacional.

❖ La política macroeconómica se formula de modo consistente para garantizar el éxito de estas estrategias, las políticas sectoriales se definen en función de estas prioridades y se diseñan de tal forma que se aproveche al máximo la ventaja de relaciones recíprocas.⁴

³ Ibid., p. 10.

⁴ Ibid., p. 14.

Por tal motivo entre 1.980 y 2.003 en Colombia se han llevado a cabo ocho reformas tributarias, en los años de 1.983, 1986, 1990, 1995, 1998, 2000 y 2.003, el propósito de estas reformas ha tenido como objetivo principal el incremento de los ingresos tributarios para asegurar el equilibrio de las finanzas publicas a corto y mediano plazo, pero los efectos de cada una han sido transitorios, por tal motivo los obliga a realizar nuevas reformas, ello contrasta con el aumento del gasto público que ha sido inflexible a la baja, nuestro país es víctima igualmente de una crisis en su sector externo.⁵

La década de los ochenta comenzó con una reducción significativa de los ingresos tributarios, los cuales pasaron de representar un 9.18% del PIB en 1.980 al 6.76% en 1984. Con el objetivo de evitar una caída aún mayor, se llevó a cabo la primera reforma tributaria de la década de los ochenta, que se consignó en las Leyes 9ª y 14 de 1983. A partir de ese año, y continuando posteriormente con la reforma tributaria, Ley 75 de 1986, El incremento de los ingresos previstos del Gobierno Nacional, derivado de las mayores transferencias, esta reforzado por los aumentos previsibles de los recaudos tributarios de la Nación, en relación al impuesto a la renta, vale la pena mencionar que la reforma tributaria de finales de 1986, amplió su base patrimonial, simplificó el proceso de liquidaciones mediante la exención de la obligación de presentar declaración de renta a los contribuyentes de menores Ingresos y estableció mecanismos para agilizar el recaudo, con la extensión del sistema de retenciones para algunas transacciones comerciales.

Al mismo tiempo, se eliminó la doble tributación a los socios y accionistas de sociedades, con el propósito de apoyar la capitalización empresarial y de esta manera estimular la actividad económica, que redundará en mayores ingresos para la Nación, también estimula la inversión privada, en la medida en que disminuye la tasa Impositiva de las sociedades anónimas y elimina la doble tributación de los dividendos. Esto se complementa con la modificación de la Decisión 24, que abre importantes espacios para la inversión extranjera, al eliminar la obligatoriedad de transformación en mixta de las empresas extranjeras, autorizar su ingreso en la mayoría de los sectores, permitir el giro de utilidades entre filiales y entre estas y la casa matriz.⁶

⁵ Ibid., p. 13.

⁶ HOSKIN, Gary. La Administración Barco: Del caos político a una salida Ambigua. Santa fé de Bogota: CINEP, Universidad Nacional, 1987. p. 10.

En materia de finanzas públicas el país atravesó, en los últimos años por una crisis en la que el déficit fiscal comprometió seriamente la capacidad de crecimiento y de generación de empleo en la economía y contribuyó al debilitamiento del sector externo.

Se puso en evidencia que el gasto Público no puede financiarse a expensas del crédito a la producción, ni tampoco obteniendo recursos en el exterior que comprometen la capacidad de pago del país, pero los logros obtenidos en la corrección del desequilibrio fiscal, enfrente una estructura institucional caracterizada por la inflexibilidad en la asignación y movilización de los recursos financieros.⁷

Se puede decir que durante el siglo XX su gobierno fue uno de los más significativos porque presentó la transición de un caos político casi total al surgimiento de lo que bien puede llegar a ser una democracia equitativa, participativa y legítima.⁸

⁷ MEJIA, Op. cit., p. 15.

⁸ Ibid., p. 15.

INTRODUCCION

Los cuatro años de gobierno del Presidente Virgilio Barco 1986 - 1990 constituyeron un período de grandes cambios y avances en materia económica y social en Colombia. Durante su mandato, el manejo económico se basó en la economía social. Bajo esa estrategia se estableció la convergencia directa entre el cambio económico y el cambio social, como nueva orientación de política.

Durante el gobierno del presidente Barco debe recordarse que en la primera parte de la década de los ochenta el sector financiero colombiano sufrió una crisis como resultado de los problemas causados por la recesión de 1982 - 1983 y de prácticas bancarias inseguras; se firmó el acuerdo de paz con el Movimiento 19 de Abril (M-19), el cual se desmovilizó e inició su participación en la vida política institucional; para subsanar los problemas creados por la escasa inversión estatal en ciertas regiones y sectores sociales, continuó e impulsó el Plan Nacional de Rehabilitación (PNR) y puso en marcha el Plan de Lucha contra la pobreza; se concentró en el impulso a las reformas en la administración de justicia, de la estructura agraria y urbana y de las instituciones nacionales, este último esfuerzo que sería culminado en el gobierno de su sucesor, Cesar Gaviria, mediante la adopción de una nueva Constitución.

Los antecedentes del proceso de apertura en Colombia vienen desde la década del setenta, en ese momento se hicieron los primeros intentos de liberalización, como respuesta al gran flujo de capitales que la economía colombiana experimentaba. Sin embargo, a comienzos de la década de los ochenta, como resultado de la crisis de la economía mundial, el proceso se revirtió, incrementando los aranceles y los subsidios a las exportaciones.

A mediados de la década de los ochenta la economía colombiana comienza un nuevo ciclo de liberación económica y de preparación de las condiciones para una apertura comercial. La reforma tributaria de 1986, pretendió principalmente fortalecer el mercado de capitales y valores, con el objetivo de preparar la economía para la apertura a los mercados externos.

En la década de los noventa, con la apertura económica, los ingresos tributarios se vieron reducidos drásticamente debido a la disminución de los gravámenes arancelarios, por tanto, fue necesario introducir nuevas reformas que permitieran incrementar el recaudo. Los ingresos tributarios sufrieron una importante

transformación durante este período; las reformas tributarias, casi una al año durante la última década, se han convertido en una respuesta reactiva al aumento del gasto estatal, con las cuales se enfrenta las situaciones deficitarias que se presentan, ya que el gasto, particularmente del gobierno central, ha venido creciendo excesivamente.

1. PERIODO PRESIDENCIAL 1.986 – 1.990

1.1. VIRGILIO BARCO VARGAS

Presidente nortesantandereano Nació en Cúcuta, Norte de Santander el 17 de septiembre de 1921 y falleció el 20 de Mayo de 1997. Hijo de Jorge Enrique Barco y Julieta Vargas, y nieto del general conservador Virgilio Barco, uno de los pioneros en la exploración y explotación del petróleo colombiano, este ingeniero y economista liberal asumió la Presidencia de la República entre 1986 y 1990. Barco Vargas cursó sus estudios superiores en Cúcuta, y luego estudió Ingeniería Civil en la Universidad Nacional de Bogotá y en el Massachusetts Institute of Technology, donde se graduó en 1943. A su regreso a Colombia fue nombrado secretario de Obras Públicas y Hacienda en Norte de Santander (1943-1945) y luego, secretario general del Ministerio de Comunicaciones (1945-1946). Entre 1946 y 1948 gerenció la fábrica de cerveza fundada por su padre, quien hacía poco tiempo la había vendido a Bavaria. Por esa época fue concejal de Durarua, Norte de Santander (1945-1947) y de Cúcuta (1947-1949), y representante a la Cámara (1949-1951). Posteriormente viajó a los Estados Unidos, donde hizo la maestría en Economía en la Universidad de Boston (1952) y el doctorado en Economía Industrial en el Massachusetts Institute of Technology, en 1953. Al regresar al país Barco se volvió a vincular a la actividad política y tomó parte activa en las campañas presidenciales de Alberto Lleras Camargo, Carlos Lleras Restrepo, Misael Pastrana Borrero y Alfonso López Michelsen. Fue varias veces senador de la República y ocupó la cartera de Obras Públicas durante la administración Lleras Camargo, y de Agricultura, durante el gobierno de Guillermo León Valencia. En el cuatrienio del presidente Lleras Restrepo fue alcalde de Bogotá, cargo que le deparó notables satisfacciones. En el campo internacional fue embajador de Colombia en la Gran Bretaña, entre 1961 y 1962 y ante el gobierno de los Estados Unidos entre 1977 y 1980. También fue miembro de la Junta Directiva del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento [o Banco Mundial] (1969-1974), de la Comisión Asesora de Relaciones Exteriores (1974-1978) y miembro fundador y luego presidente del Centro Internacional para el Mejoramiento del Maíz y el Trigo, entidad a la que estuvo vinculado entre 1966 y 1985.⁹

⁹ MEJIA, Op. cit., p. 15.

1.2. RUMBO A LA PRESIDENCIA

En las elecciones presidenciales de 1986 Virgilio Barco fue electo por más de cuatro millones de votantes, superando a Álvaro Gómez, su contendiente conservador, por más de millón y medio de votos. Al ocupar la presidencia puso en marcha el controvertido esquema de "gobierno-oposición", con el cual buscaba superar los vestigios del bipartidismo que, en su concepto, bloqueaba el sistema político, impedía la crítica y desvirtuaba el papel de los partidos, al concentrar su atención en la distribución de sus cuotas burocráticas. La respuesta del conservatismo a este esquema fue la "oposición reflexiva", absteniéndose de participar en la administración. Los primeros meses de su gobierno fueron tormentosos: además de la oposición conservadora al nuevo esquema, tuvo que afrontar los numerosos asesinatos de líderes y miembros de la Unión Patriótica (UP), grupo político creado como resultado de los acuerdos de paz firmados durante el mandato de su antecesor. A ello se sumaron numerosos atentados guerrilleros y el terrorismo vinculado con el narcotráfico.¹⁰

En general, el terrorismo constituyó el problema más inquietante de su gestión. El gobierno combinó entonces la inversión estatal para mejorar las condiciones de los sectores socialmente deprimidos, con el fortalecimiento de las Fuerzas Militares. Para subsanar los problemas creados por la escasa inversión estatal en ciertas regiones y sectores sociales, el gobierno de Barco continuó e impulsó el Plan Nacional de Rehabilitación (PNR) y puso en marcha el Plan de Lucha contra la Pobreza. De otra parte se concentró en el impulso a las reformas en la administración de justicia, de la estructura agraria y urbana y de las instituciones nacionales esfuerzo este último que sería culminado en el gobierno de su sucesor, Cesar Gaviria, mediante la adopción de una nueva Constitución. En lo que tuvo que ver con el narcotráfico, mantuvo una política de confrontación total y de búsqueda de una posición internacional que no sólo exigiera que la lucha contra los traficantes fuera asumida por los países productores, sino también por los consumidores, los que suministraban los químicos para su procesamiento, lavaban los dólares procedentes de la actividad y proveían de armas a los traficantes.¹¹ A finales de su gobierno, las gestiones de paz que se venían desarrollando permitieron llegar a un acuerdo con el Movimiento 19 de Abril, M-19, mediante el cual el grupo guerrillero se desmovilizó e inició su participación en la vida política institucional, bajo la denominación de Alianza Democrática M-19.¹²

¹⁰ HOSKIN, Op. cit., p. 23.

¹¹ BUITRAGO LEAL, Francisco; ZAMOSE, León. Al filo del Caos. Santa fé de Bogota: Editorial Oveja Negra, 1987. p. 74.

¹² Ibid., p., 76.

Tales esfuerzos se vieron seriamente amenazados a raíz del asesinato de Carlos Pizarro, el máximo líder del movimiento y candidato a la Presidencia de la República; de igual forma, otros asesinatos de candidatos presidenciales, el de Bernardo Jaramillo Ossa, de la UP, y el de Luís Carlos Galán, del liberalismo, hicieron temer por el proceso electoral que se avecinaba. Sin embargo, la crisis fue sorteada y las elecciones se adelantaron sin contratiempos, una vez concluido su período presidencial, Barco ocupó nuevamente la embajada ante la Gran Bretaña, para luego regresar a Bogotá.¹³

Virgilio Barco (1986-1990), Presidente con poca capacidad en el manejo político, pero uno de los más liberales en la vida contemporánea nacional, asumió su cargo con la legitimidad que desde 1982 han detentado al inicio de sus períodos los mandatarios. Esta legitimidad, verdadero capital político, ha sido proporcionada a los últimos jefes de Estado por un estrecho pero creciente voto de opinión. El periódico respaldó, se reafirmó con votos y el ejercicio de opinión, a medida que se definió la crisis política que experimenta el país. Esta crisis se condensa en la carencia de legitimidad del régimen, que es la falta de credibilidad de gran parte de la sociedad civil en las ejecutorias de la clase política, dentro y fuera del Estado. Contrasta con el crédito que la ciudadanía ha proporcionado a los últimos tres presidentes, en parte como resultado del presidencialismo que es la encarnación del Estado en la Nación, casi sin importar qué presidente representa esa mágica y poderosa institución.¹⁴

Aunque de manera contradictoria, dando tumbos y rompiendo con el formalismo de un supuesto Estado de derecho (contrapuesto a la realidad del estado de sitio casi permanente), el presidente Barco demostró que era factible hacer un uso efectivo del presidencialismo. Sin habilidad, pero con terquedad, solitario, buscando aislarse de las influencias de la clase política y de la diligencia empresarial, sin olfato político pero con voluntad, tratando de sacarle el quite a las contingencias y, ante todo, desbordado por las circunstancias de una veloz y variada sucesión de coyunturas, el Presidente llegó al fin de su mandato con un lastre de críticas y un inmenso interrogante sobre el futuro del país. Ensayó concertación, diplomacia, represión con visos de guerra, plebiscito anticonstitucional, casi todo con excepción (a pesar de sus amagos) de la movilización política. Después de un agotador malabarismo lleno de errores y sorpresas, este gobierno confluyó, finalmente, en la mayor indefinición política de

¹³ *Ibid.*, p. 78.

¹⁴ RAMIREZ TOBON, William. Virgilio Barco Vargas: Presidente con poca capacidad en el manejo político. *En*: Revista Análisis Político No. 7 (May. – Ago. 1989); p. 21.

la etapa contemporánea. Pero esta indefinición determinó, ya bajo la batuta de un nuevo gobierno, la apertura de un panorama nuevo en los últimos meses de 1990. Con el feo nombre de esquema gobierno-oposición, el gobierno Barco bautizó un intento para cambiar la herencia de maridaje bipartidista en la administración estatal. Con un rechazo al Parágrafo del ordinal primero del artículo 120 de la Constitución (el de la participación adecuada y equitativa del segundo partido en votos), el presidente Barco pretendió adelantar un gobierno de partido enfrentado a una oposición que pudiera canalizar el descontento social acumulado, para institucionalizar de esta manera los conflictos y acabar con su desborde violento. Su decisión fue facilitada por la arrogancia del ex presidente Pastrana quien aceptó el desafío creyendo ser el dueño de un partido homogéneo y disciplinado que, para mayor claridad de su futuro promisorio, rebautizó como Partido Social Conservador. El catalizador del proyecto gobiernista estaba representado por un programa tecnocrático de inversiones para desarrollar las zonas marginadas ocupadas por grupos guerrilleros. Había que quitarle el agua al pez, la base social a la subversión, casi como remedio de la máxima maoísta prostituida por las doctrinas militares de contrainsurgencia.¹⁵

A mitad del período de gobierno ya se percibía la inoperancia del modelo, pero había que persistir, tercamente. Al final, fracasó simplemente porque sus supuestos eran falsos. Primero, no existía un partido, el liberal, que cumpliera el papel de partido de gobierno; era solamente una federación de facciones en competencia cerrada por el usufructo del poder. Un partido de gobierno requiere disciplina, jerarquías operantes e ideologías que interpreten las políticas del gobierno. Segundo, no existía tampoco un partido que pudiera colocarse en el papel de aglutinante de la oposición. La misma razón anterior avala esta afirmación. Tercero, la expresión institucional por excelencia del sistema de democracia representativa es la relación entre el Ejecutivo y el Congreso. En Colombia, su articulación clientelista no permite una fluida gobernabilidad. Y cuarto, la única antena receptora disponible de institucionalización de fuerzas contrapuestas al Gobierno era la Unión Patriótica, pero su potencialidad fue anulada prontamente. Los lastres de la relación entre la UP, las FARC y el Partido Comunista, y el exterminio a que fue sometida la UP, quitaron la posibilidad de que fuerzas sociales de importancia se aglutinaran a su alrededor.¹⁶

¹⁵ BOTERO ZEA, Fernando. En el filo de la navaja: La democracia Colombiana en 1988. En: Revista de Economía Política. No. 14 (Jul. – Dic. 1988); p. 20.

¹⁶ Ibid., p. 87.

2. ASPECTOS GENERALES DE LA REFORMA TRIBUTARIA

2.1. INICIO DE LA REFORMA TRIBUTARIA

Una de las primeras medidas tomadas por el gobierno de Barco fue la de aplicar una reforma tributaria que venía siendo preparada desde el gobierno anterior con la asesoría del Fondo Monetario Internacional. La reforma avanzó en el concepto y en la administración de la política tributaria. Con ella se amplió la base tributaria eliminando privilegios, se redujeron las tasas efectivas, se uniformizó el impuesto a la renta de las sociedades, se eliminó la doble tributación a socios y acciones de sociedades, se simplificó y se modernizó la administración (recaudo a través de los bancos, supresión de declaraciones de renta para contribuyentes menores, administración especial para grandes contribuyentes, extensión del sistema de retención...) y se eliminó la deductibilidad del componente inflacionario de los costos financieros, con lo cual se corrigió el sesgo contra la emisión de acciones como alternativa de financiación.¹⁷

2.2. LA REFORMA TRIBUTARIA

Con excepción de la reforma tributaria de 1961, la historia de las modificaciones del sistema impositivo colombiano se había enmarcado siempre en la angustia del crecido déficit fiscal del momento. El afán de arbitrar los recursos indispensables para apagar el fuego del desequilibrio financiero de la administración pública guiaba la legislación en materia tan importante. Después de esta reforma, nunca el país se había sentado a pensar y a diseñar, son el apremio del déficit, la política tributaria que más conviene a los propósitos del desarrollo económico y social. Ni la llamada reforma de 1974, técnicamente bien diseñada, aunque con algunas fallas, pero muy mal "aclimatada" políticamente hablando y luego despedazada por presiones de todo orden; ni los ajustes introducidos en 1983 y 1984, puede catalogarse como verdaderas transformaciones del sistema tributario. Quizás más la primera que los segundos, tuvieron la intención de colocarse en la categoría de reformas; no obstante, la enorme brecha fiscal fue su punto de partida y su fin último.¹⁸

¹⁷ ROSAS, Gabriel. Política Fiscal Durante el Gobierno Barco. Santa fé de Bogotá: Editorial oveja negra, 1989. p. 335.

¹⁸ Ibid., p. 337.

Los principales conflictos que siempre se han presentado para llegar a un esquema de tributación, a saber:

- ❖ El conflicto de la generalidad e igualdad del sistema tributario.
- ❖ El conflicto de la progresividad.
- ❖ El conflicto de la ventaja económica.¹⁹

Sucintamente, las ideas que giran en torno de estos aspectos son las siguientes:

❖ Un sistema tributario ideal vale en el campo concreto de la vida económica, lo que valgan la generalidad e igualdad con que se apliquen las distintas figuras impositivas que lo integran a los diversos contribuyentes potenciales. Por esta causa se comprende que el principal problema que ha afectado a la imposición pretérita y presente es el continuo ataque a la generalización de los impuestos fundamentales; actitud que ha logrado limitar y reducir el campo de la aplicación efectiva; y la subestimación de las bases de los impuestos, son, entre otros, factores que en una u otra afectan al estructura ideal.

❖ El segundo núcleo de problemas, es el de la progresividad del impuesto. A pesar de los esfuerzos realizados, es un hecho que la pérdida de progresividad es creciente y nociva para los propósitos perseguidos.

❖ La tercera zona de conflicto es la que tiene que ver con la explotación de la ventaja económica. La doble exigencia de que los gravámenes no interfieran el libre funcionamiento de la economía de mercado ni distorsionen los resultados de ese mercado, no solo daña la armazón del sistema, sino que se utiliza para conseguir ventajas económicas para productos, empresas, sectores económicos o grupos sociales.²⁰

2.3. LA REFORMA TRIBUTARIA DE 1.986

Sin la angustia del déficit, porque la consecución de los medios para la financiación del faltante se inicio en 1986 cuando, con el propósito de impedir

¹⁹ Ibid., p. 343.

²⁰ Ibid., p. 344.

desbordes monetarios, se firmo un acuerdo entre el Gobierno, los cafeteros y el Banco de la República, a fin de que este recibiera los dineros de la bonanza y los manejara a través del fondo para el servicio de la deuda externa FODEX, y con la determinación de organizar un sistema tributario que se saliera del marco estrecho de ser el medio para allegar nuevos recursos a las arcas del Estado, y solucionar inminentes fenómenos de iliquidez, el Gobierno le propuso al Congreso un proyecto que luego se convirtió en la Ley 75 de 1986.²¹

De acuerdo con la exposición de motivos, la reforma tenía como objetivos fundamentales:

- ❖ Imprimirle al impuesto sobre la renta, una estructura real de equidad, neutralidad, eficiencia económica y simplicidad, para evitar mayor evasión.

- ❖ Realzar el papel catalizador de la tributación sobre el ahorro y la inversión y contribuir a las políticas de capitalización empresarial y generación de ahorro. Todo ello sin menoscabar la función recaudatoria de este tributo, mediante un conjunto de cambios cuyo efecto global sobre los recaudos se suponía neutral.

- ❖ Adecuar la estructura tributaria a la movilidad internacional de capitales.

Para alcanzar los objetivos enunciados, se propuso lo siguiente:

- ❖ Eliminar todo tipo de rentas exentas, tanto las que beneficiaban a los asalariados como a un número diverso de contribuyentes especiales, suprimir las ventajas impositivas concedidas a ciertas actividades económicas.

- ❖ Eliminar los descuentos tributarios personal y especial, por personas a cargo, por pago del impuesto predial y por retención en la fuente sobre salarios.

²¹ Ibid., p. 347.

❖ Eliminar la cesión de rentas de trabajo, y las deducciones por intereses y corrección monetaria en compra de vivienda, por reparaciones locativas de la vivienda propia y por pago de cuotas a la seguridad social.²²

La idea se centro en tres instrumentos básicos:

❖ La eliminación de la doble tributación.

❖ La fijación de una tasa única de tributación de las sociedades que, conjuntamente con la reforma anterior, buscaba reducir significativamente la tributación conjunta socio-sociedad para la mayoría de las inversiones.

❖ La eliminación gradual del componente inflacionario de los gastos y rendimientos financieros de las empresas.

Además del replanteamiento total de las compensaciones, la reducción de las tarifas de las personas naturales y la unificación de la de las sociedades, así mismo la ampliación del mecanismo de retención, la limitación de la deducción de costos para los profesionales independientes y el mejoramiento de la administración u los procedimientos tributarios, hicieron parte del paquete que el Congreso entro a examinar.

Conviene anotar, así mismo, que le proyecto contemplaba una nueva amnistía tributaria, la unificación de las distintas sobretasas a las importaciones, la obligación de PROEXPORT de asumir los costos del CERT, algunos cambios en las normas sobre avalúos catastrales y regalías petroleras, y la alteración del mecanismo de los anticipos sobre el impuesto de renta y complementarios.

Como la historia apoyaba el criterio fiscalista de las reformas, una de las preocupaciones era la relacionada con el impacto que los cambios propuestos tendrían en el recaudo. Centros de investigación y conspicuos congresistas se refirieron permanentemente al asunto que, sin duda, destacaba especial

²² Ibid., p. 347.

trascendencia. Introducir modificaciones a la legislación para poner en dificultades la política no tenía ningún sentido.²³

Sobre este particular FÉDESARROLLO señaló: “Diversos analistas han afirmado que los efectos netos sobre los recaudos son probablemente negativos. Esta afirmación se basa, ante todo, en la reducción esperada del impuesto a la renta de las personas naturales. Aunque algunos asalariados saldrán perjudicados, la reducción de los impuestos a los de las escalas mas bajas de tributación y la desgravación de las rentas de capital seguramente conducirá a este resultado.”²⁴

El efecto será aun más notorio si se restablece la exención a algunas rentas de trabajo o la deducción de las deudas de vivienda y no se compensa esta medida con una elevación de las tarifas. Además, el concepto de “neutralidad” en los recaudos es ciertamente inadecuado cuando una parte de los beneficios tributarios deberá tener como contra partida un aumento en los gastos de funcionamiento del gobierno”... “En el caso de las sociedades, la tributación debe aumentar: Si no se considera el impacto del nuevo tratamiento a los ingresos y egresos financieros, los recaudos deben permanecer aproximadamente igual, dado que la tasa de tributación escogida (30%) no parece ser muy diferente a la media actual. De esta manera, la eliminación gradual del componente inflacionario de los gastos financieros deben elevar la tributación efectiva”.²⁵

“La compensación, propuesta por el gobierno, de los posibles afectos desfavorables sobre los recaudos con un aumento en las tarifas del IVA es evidente inadecuado por dos motivos diferentes: en primer termino, esta sustitución es claramente regresiva, ya que, pese a la progresividad del impuesto recae de manera exclusiva sobre el 5 o 6% mas rico de la población. Además, la sustitución es imperfecta desde el punto de vista del fisco nacional, ya que las normas diferentes estiman el 30.5% de los recaudos del impuesto a las ventas a los municipios y, de acuerdo con la Ley 12 de 1986, esta proporción se elevara hasta alcanzar un 50% en 1992”.²⁶

Una parte bien importante de la recaudación ha reposado no exactamente en el efecto que las tarifas ejercen sobre la renta gravable del contribuyente, defuera de

²³ Ibid., p. 348.

²⁴ Ibid., p. 368.

²⁵ Ibid., p. 348.

²⁶ Ibid., p. 349.

conformidad con los sistemas tradicionales, sino en mecanismos que se han apoyado en el ingreso bruto del contribuyente, o en su patrimonio, con la fórmula más eficaz para penetrar en el confuso mundo de la evasión tributaria, reconociendo de paso la debilidad intrínseca de la administración tributaria.

La reforma tributaria que el gobierno ha sometido a la consideración del Congreso constituye un importante desarrollo de una tendencia para hacer más real el sistema tributario colombiano, para hacerlo más administrable, para hacerlo más tolerable por el contribuyente, dentro de un objetivo económico general que sin duda producirá efectos benéficos en la inversión en nuestro País.²⁷

Otro aspecto de la reforma motivo de controversia fue su aparente o real regresividad, que por la reducción de las tarifas, la eliminación de la doble tributación, los incentivos a la capitalización empresarial y otros factores, mostraban un sesgo anti-distributivo importante.

Hay quienes juzgaban que la reforma iba en contra de los contribuyentes de más bajos ingresos, la reacción fue del siguiente estilo: “En contraposición a principios que tradicionalmente han orientado al sistema de imposición a la renta asegurar un adecuado nivel y crecimiento de los recaudos y generar un efecto redistributivo y por primera vez en la moderna historia tributaria de Colombia, el gobierno formula una reforma que si pretende incrementar los recaudos ni producir efectos redistributivos. Su gran preocupación reside en los supuestos impactos que, según el ejecutivo actual, posee la tributación a la renta sobre el proceso de asignación de recursos – neutralidad de la tributación, y sobre la equidad vertical y horizontal, que en conjunto, se afirma, afectan nocivamente el proceso ahorro-inversión de la economía y potencialidad de crecimiento”²⁸

Como el problema central en cuanto a distribución de la carga estaba en las personas naturales, la defensa se basaba en el argumento que la nueva distribución resultante de los incrementos que se producirían en la retención, en especial sobre las compras, cuya incidencia sobre contribuyentes ocultos generaría al fisco un buen recaudo y de la eliminación de deducciones en personas naturales, tales como la limitación en los gastos de los profesionales independientes y, las varias veces comentada, eliminación de la deducción por

²⁷ Ibid., p. 351.

²⁸ CORCHUELO, Alberto. La Reforma Tributaria: Búsqueda de Crecimiento a costa de distribución. Economía Colombiana. Santa fé de Bogota: El ancla Editores, 1987. p. 56.

vivienda compensaría con creces el efecto de disminución. Esto mejoraba en la medida que se agregara la supresión de los gastos de representación y algunos tratamientos referenciales en virtud de los cuales se reconocen como renta exenta valores superiores al mínimo legal.²⁹

El polémico tema de la doble tribulación y los efectos de la legislación en la estructura financiera de las empresas, se prestó a importantes debates tanto al interior del Congreso, como en los foros académicos, por lo tanto los cambios en la estructura no son más que consecuencia del hecho que el tributo se gire sobre la renta neta de la empresa y esta renta se defina excluyendo solo los intereses devengados por el capital aportado por los socios.

El impuesto sobre la renta de sociedades no permite la deducción de la retribución normal del capital procedente de socios o accionistas, parece que su implantación favorece la financiación mediante préstamos en lugar de financiación mediante fondos apartados por los socios, pues el importe del tributo se reduce a medida que es mayor la proporción de financiación ajena que interviene en la obtención de un determinado volumen de beneficios.

La implantación o la elevación del impuesto sobre la renta de sociedades, al discriminar a favor de los fondos ajenos tomados a préstamo, refuerza los efectos del “apalancamiento” es más ventajosa la tasa de interés de los créditos que la que se logra con los recursos propios por el rendimiento de la inversión, pues permite compensar en parte las mayores primas de riesgo exigidas al aumentar el grado de endeudamiento con el ahorro tributario que supone la financiación mediante préstamos.³⁰

Según los lineamientos de la reforma tributaria, existía el convencimiento pleno de que la doble tributación había determinado el debilitamiento persistente de la sociedad. De allí que se hubiera resuelto eliminarla. De idéntica manera se aceptaba que el nivel de la tarifa, en el caso de la sociedad anónima, afectaba la capitalización por considerarla elevada y desestimulante. Además, se convenía en que la deducción de los intereses por créditos obtenidos contribuía a crear distorsiones en la estructura financiera de las empresas.³¹

²⁹ ROSAS, Op. cit., p. 347.

³⁰ Ibid., p. 347.

³¹ Ibid., p. 348.

Aunque era impracticable tratar de convencer a los inspiradores de la eliminación de la doble tributación sobre la falta de consistencia de sus argumentos, de cualquier forma no se puede dejar pasar desapercibido el problema de equidad existente en las normas propuestas. Sin lugar a dudas, la redistribución a favor de los grandes accionistas era considerablemente elevada. Por la manera como se esta desmontando la doble tributación el tributo recae en la sociedad y no en el socio, el socio pequeño queda mas gravado.

Al fin de cuentas, la reforma tributaria del 86 apoyo la actividad privada con el desmonte de la doble tributación y la reducción de las tasas, también la disminución en el impuesto de remesas.

Con la expedición de la Ley 75 de ese año, se redujo la tarifa del impuesto sobre la renta en porcentajes que fluctuaron entre 38% para los niveles ingreso alto y 100% para niveles bajos, disminuyendo la tarifa marginal máxima de 49% a 30%. A causa de ello, quedaron por fuera de la obligación tributaria alrededor del 90% de los asalariados.³²

Así mismo, se unificó la tarifa de tributación para todo tipo de sociedades en 30% al tiempo que se desmonto, como ya se afirmo, la doble tributación sobre dividendos y participaciones, hechos que constituyeron una reducción de la carga impositiva en la mayoría de los casos, para el conjunto sociedad-socio. Según el concepto de sus proponentes: “Con esta modificación, se estimulo decididamente la creación de nuevas empresas y nuevas fuentes de empleo”.³³

También, se equiparo el tratamiento impositivo del costo financiero de las alternativas de financiamiento de las empresas, pues, al tiempo que los dividendos de la renta, los intereses sobre préstamos tampoco lo serian en la parte relativa al componente inflacionario de los mismos. Simétricamente, todo dividendo o participación que reciban los socios o accionistas, no estaría gravado con el impuesto de renta, al paso que los rendimientos financieros tampoco se afectarían en la parte que implique componente inflacionario.

³² BARCO, Virgilio. Diez años de Reforma Tributaria: tapando huecos. Asociación bancaria y de Entidades Financieras de Colombia. Santa fé de Bogota: Editorial oveja negra, 1999. p. 34.

³³ Ibid., p. 38.

La consecución de los objetivos descritos se planteo en la Ley 75 mediante una serie de reformas que habrían de surtirse en el lapso de los tres años siguientes 1986-1988.

- A través de las modificaciones que en materia del impuesto de renta introdujo la propia Ley 75 a partir del año gravable 1986.
- Relacionada con la utilización de las facultades extraordinarias concedidas al Ejecutivo, que fueron objeto de los Decretos 2503 y 2543 de 1987, por medio de los cuales se reformo el procedimiento tributario en materia de los impuestos de renta, ventas, timbre y se modifico la estructura de la Dirección General de Impuestos.
- También producto de las facultades extraordinarias y que culminaron el perfeccionamiento del impuesto sobre la renta, depurándolo de los efectos que produce la exposición a la inflación de los activos y pasivos de los contribuyentes, revisando la tributación de la inversión extranjera y expidiendo un código tributario que le diera claridad al tema para la correcta comprensión de sus obligaciones por parte de los contribuyentes.³⁴

Por consiguiente la reforma tributaria adoptada en la segunda mitad de 1986, buscó estimular y fortalecer la actividad de la empresa privada a través del incremento de la inversión en capital accionario. El régimen anterior favorecía claramente la inversión basada en mayor endeudamiento, en razón a los gravámenes impuestos sobre el patrimonio y las rentas de capital y a los subsidios involucrados en las tasas de interés de los créditos de fomento, que generaron una estructura de financiamiento de las empresas caracterizada por una peligrosa debilidad patrimonial y por la incapacidad de sortear cualquier dificultad derivada de fluctuaciones del mercado o de cambios en los costos del crédito. Las nuevas normas condujeron a consolidar el sector empresarial y a estimular el ahorro privado y, por ende, la formación bruta de capital, dentro de las principales modificaciones introducidas cabe destacar la supresión de la doble tributación y la reducción de las tarifas impositivas para las sociedades anónimas y su unificación con las de las limitadas para imprimirle mayor transparencia a las formas de asociación en el país. Además, se avanzó en la eliminación de la deductibilidad del componente inflacionario de los costos financieros, que también contribuía a

³⁴ Ibid., p. 39

que la emisión de acciones como mecanismos de financiamiento de la inversión hubiere perdido atractivo frente al endeudamiento.

De otra parte, se introdujeron una serie de reformas procedí mentales para facilitar la operatividad de la Administración de Impuestos entre las que se destacan la eliminación de paz y salvo, el traslado del recaudo de impuestos al sistema financiero y la introducción de un nuevo régimen de sanciones para estimular las correcciones voluntarias y la moralización de la Administración de Impuestos.³⁵

2.4. LA REFORMA TRIBUTARIA SOBRE EL IMPUESTO DE RENTA EN LA DOBLE TRIBUTACIÓN

Con la creación de la Ley 9 de 1983, se permitió que las personas naturales que fueran accionistas de sociedades anónimas descontaran de su impuesto a la renta: un 20% de los primeros \$200,000 pagados por dividendos y un 10% sobre el exceso de este valor; y la tarifa del impuesto a su renta líquida gravable (máximo un 34.1%) aplicada a los dividendos pagados.

Se creó un descuento especial para las sociedades anónimas que aumentaran su capital mediante la emisión de acciones, siempre y cuando al menos el 51% del capital perteneciera a entidades colombianas; este descuento equivaldría a un 5% del aumento del capital. Para las demás sociedades anónimas, el descuento equivaldría a un 8%.³⁶ Se establecieron como no constitutivos de renta o ganancia ocasional los dividendos por concepto de la prima de la emisión de acciones, siempre y cuando estos no fueran distribuidos entre los accionistas.³⁷

Esta reforma se fijó la tarifa única sobre la renta y las ganancias ocasionales para las empresas en un 30%. Para facilitar la transición, se establecieron tarifas de 33%, 32% y 31% para 1986, 1987 y 1988 respectivamente; desde 1989 la tarifa tomaría el valor de 30% previsto en la reforma.³⁸

³⁵ CORCHUELO, Op. cit., p. 59.

³⁶ Ibid., p. 62.

³⁷ ACOSTA, O; AYALA, U; OSSA, C; La situación fiscal y el Financiamiento del Gobierno en los años noventa. Reasignación de la Carga Tributaria en Colombia: Propuesta y alternativas. Santa fé de Bogota: Mimeo Fedesarrollo Contraloría General de la Republica, 2002. p. 30.

³⁸ Ibid., p. 34.

3. DEFICIF FISCAL

El Déficit Fiscal ha sido un motivo de gran preocupación desde la década de los ochenta.

El Déficit Fiscal es la diferencia entre lo que el gobierno gasta y lo que recauda en impuestos en un periodo dado ($G - I$)., un claro ejemplo de cómo se maneja el déficit fiscal es cuando una familia recurre a un préstamo para comprar cierto artículo o financiar algún proyecto, y se compromete a pagarlo en cierto tiempo, el préstamo genera un pago de interés, entonces cuanto más deba gastar menos dinero dispondrá para gastar en otras cosas, de igual forma pasa con el estado cuando los pasivos corrientes exceden los activos corrientes, según los registros del balance del tesoro de la Nación. Una de las características o principios que se utiliza, es el equilibrio en el Plan Financiero del Gobierno central como son; que el monto de las rentas que se espera recibir, incluyendo las provenientes del crédito, deben ser iguales al estimativo de los recursos que se destinaran como gastos de funcionamiento e inversión, tomando en cuenta la anterior descripción se puede decir que:³⁹

Ingresos Corrientes (Ic) + Recursos del Crédito (Rc) = Gastos Totales (Gt)

Es por eso que si la parte de los gastos totales (funcionamiento e inversión) no logra ser cubierta por los ingresos corrientes y que se financia con los recursos del crédito, se considera como un déficit financiero.

El Déficit Fiscal se presenta por las necesidades de recursos en el corto plazo (máximo un año), teniendo en cuenta los ingresos de caja y los que se recaudaran en un futuro inmediato con los cuales el gobierno puede amparar compromisos, igualmente se realiza con los gastos ya que los que no fueron cancelados y en los que incurrió, ya que ejercerán presión sobre la situación de caja y la situación fiscal.⁴⁰

³⁹ RODRIGUEZ, Luz Elvira; VALDERRAMA, Maria Cristina. Déficit Fiscal, Era el proceso de ajuste año 1988 y sus resultados 1978-1986. Santa fé de Bogota: 1988. p. 62. Colegio Mayor de Nuestra señora del Rosario. Facultad de Economía.

⁴⁰ Ibid., p. 63.

Una de las decisiones más importantes que deben ser tomadas en todas las economías son las de cuanto consumir hoy y cuanto consumir en el futuro; los recursos deben distribuirse entre bienes de consumo y bienes de capital. Los bienes de capital (inversión en planta y equipo) incrementan la productividad futura y generan crecimiento económico. Si a causa de las políticas impositivas y de gasto el gobierno desplaza a la inversión (gastando más de lo que recibe en ingresos fiscales), el daño recae en el crecimiento económico futuro.⁴¹

El no tener en cuenta los gastos causados y no pagados puede inducir a apreciaciones equivocadas, lo mismo sucederá al no tener presente los tributos no recaudados. Al aplicar correctamente toda la información garantiza la liquidación de ejercicios de superávit al final de la vigencia, no siempre es acertado medir el resultado de una gestión gubernamental por la ejecución de un superávit o un déficit del presupuesto.

Una estrategia que tiene como efecto reactivar la economía puede ser la dirigir los recursos a los sectores sociales y económicos mas productivos, en especial los que generan empleo y hacen que se estimule la inversión, el uso de insumos nacionales ya que su efecto multiplicador es mayor.⁴²

El crecimiento de la economía se impacta por los tributos que el Estado percibe para los gastos, si los empresarios disminuyen su producción y obtienen menos utilidades que los obliga a computar una menor base gravable para el impuesto, el recaudo será menor que en condiciones normales, propiciando con ello el aumento de la elusión y evasión fiscal.

Las medidas de establecimiento de objetivos respecto del déficit que implican recortes automáticos al gasto para eliminar o reducir el déficit puede tener el efecto de desestabilizar la economía, porque impiden la operación de los estabilizadores automáticos.⁴³

Se dice que el Déficit Fiscal puede oscilar entre los 90.000 y los 100.000 millones de pesos; que éste puede llegar a ser casi un 4% del PIB nacional y un 20-25% del Presupuesto Nacional. Además de sugieren como causas la evasión tributaria,

⁴¹ Ibid., p. 64.

⁴² Ibid., p. 66.

⁴³ Ibid., p. 67.

la Cuenta Especial de Cambios, la Reforma Tributaria, etc. Entre las soluciones, algunos han propuesto concentrarse en los ingresos, otros han propuesto a la Reforma Constitucional, nacionalización del Gasto Público como lo planteo la Misión Bird-Wiesner y la descentralización de ingresos y gastos. Ante estos y otros interrogantes, el Foro sobre Déficit Fiscal pretendió recoger la interpretación de expertos en la materia y las propuestas sobre sus posibles soluciones.⁴⁴

A raíz de la importancia que ha adquirido recientemente este tema de Déficit Fiscal en Colombia y de la posición que el respecto tome el gobierno del Presidente.

3.1. CONSIDERACIONES SOBRE LA CUESTIÓN FISCAL

En principio, es útil hacer una distinción entre el corto y el largo plazo respecto del uso de la política fiscal. En el primer sentido, y de acuerdo con el esquema macroeconómico convencional, la política fiscal puede utilizarse como una política anticíclica para regular los movimientos de contratación o expansión de la demanda agregada. Para ello, el Gobierno dispone de tres instrumentos básicos: Gastos en bienes y servicios, impuestos directos y pagos de transferencia, de modo que, por ejemplo, ante una situación de descenso de la demanda total, el Gobierno puede incrementar sus compras elevando directamente el nivel de la demanda, o indirectamente, aumentando sus transferencias a los individuos o disminuyendo sus impuestos, con los que se eleva el consumo personal, y por tanto el gasto total de la economía. En este caso, se generara un déficit fiscal transitorio (puesto que los ingresos serán menores que los gastos) pero necesario para mantener el ritmo de actividad económica. Sin embargo, cuando existe una situación, inflacionaria, cuyo origen está en la expansión de los medios de pago y el déficit ha de financiarse con emisiones monetarias, es obvio que la expansión de la demanda solo puede hacerse a costa de una mayor inflación. Por otra parte, el déficit llega a hacerse permanente, un aumento de los impuestos para financiarlo lleva a una depresión del gasto total y por tanto a la recesión, o a profundizarla si ella se está ya manifestando. Así, cuando se combinan el déficit permanente con inflación y recesión, no es sencillo remediar el primero, sin afectar el nivel de precios o la actividad económica, o alternativamente, no es sencillo utilizar la expansión del gasto público para activar la demanda, sin llevar a un mayor déficit y a sus correlativos efectos inflacionarios.⁴⁵

⁴⁴ RIVA, Javier Fernández. El problema fiscal en Colombia. Santa fé de Bogota: Editorial oveja negra, 1990. p. 15.

⁴⁵ Ibid., p. 2.

En este sentido la política fiscal, como política anticíclica, enfrenta el reto de cómo compatibilizar, en el corto plazo, los objetivos de equilibrio presupuestario con los relativos a precios y activación económica.

Por lo general, los economistas han concedido especial atención al análisis de cómo puede el manejo presupuestal, contribuir a un mayor nivel de estabilidad económica, pero en nuestro caso se plantea también el problema inverso. De hecho, la inflación afecta no solo los gastos públicos sino fundamentalmente la estructura del sistema fiscal y modifica al mismo tiempo, la composición y nivel de los ingresos impositivos a través de cambios en la base impositiva, especialmente respecto del impuesto de renta. En una estructura progresiva, la base tributaria aumenta nominalmente a causas de la inflación y en consecuencia aumenta la proporción de ingreso real que debe pegarse como impuesto apareciendo así una “progresividad oculta” que conduce a inequidades en la estructura tributaria afectando por tanto la distribución del ingreso.⁴⁶

Las proyecciones (Tabla 1-2) indican que las variables que garantizan el cumplimiento del Plan son las correspondientes al sector privado: es necesario incrementar la inversión hasta un promedio de 12% del P18, proporción que corresponde a la registrada a comienzos de la presente década. El ahorro, a su vez, debe estabilizarse a las tasas históricas, permitiendo el cierre de la brecha el sector. El logro de estas metas asegura la consistencia del manejo de las políticas macroeconómicas y los objetivos del Plan, entre los que se destaca el aumento de 5% anual en el PIB.

⁴⁶ Ibid., p. 2.

Tabla 1. Consistencia macroeconómica del plan de desarrollo requerimiento de inversión y ahorro (Porcentaje con relación al PIB)

	Inversión		Ahorro			Ahorro Externo	Ahorro Total	Brecha		Brecha Externa
	Privada	Publica	Privada	Publica	Nacional		(=Inv. Total)	Inversión - Ahorro		
						Privada	Publica	Privada	Publica	
	/1/	/2/	/3/	/4/	/5=3+4/	/6/	/7=1+2/	/8/	/9/	/10=8+9/
1980	14,3	4,8	15,0	4,6	19,6	0,5	19,1	-0,7	0,2	-0,5
1981	14,8	5,8	14,1	2,8	16,9	3,7	20,6	0,7	3,0	3,7
1982	12,5	8,0	13,2	1,9	15,1	5,4	20,5	-0,7	6,1	5,4
1983	12,1	7,8	13,4	1,3	14,7	5,2	19,9	-1,3	6,5	5,2
1984	0,9	9,7	12,5	3,0	15,5	3,1	10,6	-3,6	6,7	3,1
1985*	7,6	10,1	9,9	5,5	15,4	2,3	17,7	-2,3	4,6	2,3
1986*	10,9	5,8	13,8	5,0	18,8	-2,1	16,7	-2,9	0,8	-2,1
1987**	11,2	6,8	11,3	4,3	15,6	2,4	18	-0,1	2,4	2,3
1988**	12,6	7,0	12,4	4,2	16,6	3,0	19,6	0,2	2,8	3
1989**	12,4	7,4	13,0	4,9	17,9	1,9	19,8	-0,6	2,5	1,9
1990**	12,3	7,4	12,3	4,9	17,2	2,5	19,7	0,0	2,5	2,5

* Cifras Provisionales

** Proyecciones

Nota: Las Proyecciones se hicieron suponiendo que se mantiene la relación marginal capital – producto promedio para el periodo 1970-1985.

FUENTE: DNP-UPG. Cálculos con base en: 1980-1985 DANE. Cuenta Nacionales. 1986 Estimaciones DNP. 1987-1990 Proyecciones DNP.

Tabla 2. Composición porcentual de la inversión y el ahorro

	Inversión		Ahorro			Ahorro	Ahorro Total
	Privada	Publica	Privada	Publica	Nacional	Externo	(=Inv. Total)
1980	74.9	25.1	78.6	24.1	102.7	-2,7	100.0
1981	71.9	28.1	68.4	13.6	82.0	18.0	100.0
1982	61.0	39.0	64.4	9.3	73.5	26.3	100.0
1983	60.8	39.2	67.3	6.5	73.8	26.2	100.0
1984	47.8	52.2	67.2	16.1	82.2	16.7	100.0
1985*	42.9	57.1	55.9	31.1	79.8	13.0	100.0
1986*	65.3	34.7	82.6	29.9	108.9	-12,6	100.0
1987**	62.3	37.7	62.7	42.1	87.9	13.1	100.0
1988**	64.3	35.7	63.2	21.5	84.7	15.3	100.0
1989**	62.6	37.4	65.7	24.7	91.2	9.6	100.0
1990**	62.4	37.8	62.4	24.9	91.2	12.7	100.0

* Cifras Provisionales

** Proyecciones

NOTA: Las Proyecciones se hicieron suponiendo que se mantiene la relación marginal capital – producto promedio para el periodo 1970-1985.

FUENTE: DNP-UPG. Cálculos con base en: 1980-1985 DANE. Cuenta Nacionales. 1986 Estimaciones DNP. 1987-1990 Proyecciones DNP.

El incumplimiento de la meta implícita para la inversión privada depende de la efectividad del Plan en estimar y promover la actividad del sector productivo. Se espera que políticas orientadas a dinamizar la inversión, tales como la reorientación del gasto público hacia los mercados domésticos y el estímulo a las exportaciones, junto con el manejo coherente de las políticas fiscal, crediticio, monetario y financiero, aseguren el crecimiento requerido en la Inversión privada. Con este criterio se han diseñado las políticas, previendo que sus efectos macroeconómicos no pongan en peligro la estabilidad del crecimiento de la economía. Además, el manejo de las finanzas públicas asegura el incremento tanto del ahorro como de la inversión pública, así como un financiamiento del déficit que no crea presiones inflacionarias, ni reduce el ampo de acción del sector privado. Se respetan así los objetivos de las políticas cambiaria, monetaria y financiera de mantener una tasa de cambio real constante y proveer de adecuada financiación a la inversión privada a tasas de Interés razonables.

3.2. EL ORIGEN DEL DÉFICIT

Quizás el aspecto que motiva mayores controversias es el de la determinación de las caudas de déficit y de las responsabilidades atribuibles al manejo de la política económica en la generación del mismo. Antes de sintetizar estos aspectos, es conveniente presentar alguna información sobre las tendencias de los Ingresos y Gastos del Gobierno; entre 1970 y 1979, de acuerdo con la información presentada por Kugler, los ingresos totales del Gobierno crecieron a un 4.5% anual en términos reales (Tabla 3), lo que está muy por debajo de su trayectoria potencial. Obsérvese sin embargo, que el desfase se presenta fundamentalmente en los impuestos directos, cuyos recaudos se deterioraron particularmente después de 1976 (aunque a lo largo de toda la década se registra una paulatina tendencia al descenso), al punto que después de 1978 estos recaudos se han mantenido prácticamente estancados, lo que no ocurrió con los impuestos indirectos. Ello por supuesto no solo implica un cambio en la composición de los ingresos del Gobierno en cuando estos pasan a depender de los impuestos indirectos (74.5% de los recaudos en 1981) sinó un descenso en la elasticidad tributaria (impuestos /PIB) de la economía. En efecto, la relación de impuestos directos/PIB pasó de 4.4% en 1975 a 2.7% en 1981, mientras en relación a los impuestos indirectos se pasó de 5.4% a 5.6% y en relación a la cuenta especial de cambios de 0.3% a 2.4% en el mismo periodo.⁴⁷

⁴⁷ MARTINEZ, Maria Mercedes. Para un análisis detallado véanse Maria Mercedes de Martínez. Mirando los toros desde la barrera. En: Revisa Estrategia Económica y Financiera. No. 2 (Mar. 1981); p. 10.

Tabla 3. Recaudo de ingresos corrientes (Millones de Pesos)

AÑO	Ingresos Corrientes Sin utilidad en la Cuenta Especial de Cambios	Utilidad Cuenta Especial de Cambios	Total de Ingresos Corrientes
1977	59.188	9.233	68.421
1978	75.634	13.782	89.416
1979	97.645	23.157	120.802
1980	130.978	41.459	172.437
1981	159.974	55.367	215.341

Fuente: Dirección General de Impuestos Nacionales, Informe sobre recaudos.

Tabla 4. Gastos mas reservas del gobierno nacional (Millones de Pesos)

AÑO	Funcionamiento	Servicio de la Deuda Pública	Inversión	Total
1977	39.160	8.668	24.956	72.784
1978	57.759	10.877	32.508	101.144
1979	86.367	15.960	49.183	151.510
1980	109.465	20.645	65.007	195.117
1981	154.471	28.159	81.232	263.862

Fuente: Contraloría General de la República, Informe Financieros.

No cabe duda entonces, de que el deterioro de los ingresos públicos proviene de un notable debilitamiento en los recaudos por impuestos directos. Conviene, sin embargo, subrayar que los ponentes, sin excepción, están de acuerdo en que la elasticidad teórica establecida en la reforma tributaria de 1974, esto es, la estructura impositiva vigente, es adecuada y no es a ella la que puede atribuir este deterioro. Según se expresa en el trabajo Fernández, lo que ha ocurrido es un descenso de la elasticidad efectiva que se debe a varias causas:

Las sucesivas leyes de alivio tributario, el debilitamiento de la efectividad de la renta presuntiva y la evasión, la cual tiene origen en fallas procedí mentales, en vacíos de la ley sustantiva misma, en la carencia de instrumentos efectivos de control y a la agudización de la corrupción administrativa.⁴⁸

De otra parte y en cuanto la tasa de crecimiento de los recursos corrientes, está determinada no solo por la elasticidad tributaria respecto del ingreso nacional, si no del crecimiento de este ingreso, es obvio, como señalan Nieto y Fernández, que la recesión de los últimos años contribuye en gran parte al deterioro de los ingresos fiscales.

Existen pues, consenso en cuanto a que las causas del descenso de los ingresos tributarios, y a que la elasticidad teórica es adecuada, centrándose en consecuencia las alternativas no en reformas sustanciales a las estructura impositiva si no mas bien en la necesidad de recuperación de la elasticidad efectiva, a través de controles y procedimientos mas eficaces de recaudo.

El desacuerdo es previsiblemente mayor en lo que se refiere a la expansión del Gasto Público. Entre 1978 y 1981 los gastos de funcionamiento crecieron a una tasa de 38.8% y en 1980/81 al 41% (Tabla 4), mientras que la inversión lo hizo al 38.6% y al 25% respectivamente. Parece claro entonces, que al menos en los dos últimos años cabe gran responsabilidad a los gastos de funcionamiento en la generación del déficit. Sin embargo, entre 1980 y 1981 cerca de cuatro quintas partes del aumento de los gastos de funcionamiento pueden imputarse a las transferencias que crecieron en un 49.4% mientras que los gastos generales y de personal se incrementaron en un 25.7%, lo que no puede considerarse excesivo dados los reajustes salariales y la inflación del periodo.

⁴⁸ Véanse en particular las ponencias de Perry y Low.

Por otra parte, Fernández anota que las principales transferencias están determinadas por normas legales que impiden el ejecutivo controlar su crecimiento el cual sería en parte justificable en cuantos sirve para compensar el desempeño de los fiscos regionales. Será oportuno hacer aquí algunas aclaraciones sobre las transferencias, aspecto que, como se sabe, ha sido examinado extensamente por la misión Wiesner-Bird.⁴⁹

Existen transferencias especiales que son aquellas atadas a una formula o a destinaciones específicas (como el situado fiscal o la cesión del impuesto a las ventas en el primer caso y el impuesto a la gasolina en el segundo) y otras que pueden hacerse discrecionalmente por parte del Gobierno. Hasta 1978, las primeras constituían el 57% y las segundas el 43% del total de transferencias del gobierno central al resto del sector público, las cuales a su vez presentaban en 1981 el 40% del total de gastos de funcionamiento. El informe Wiesner-Bird indica que bajo estas circunstancias, lo mas destacado no es el crecimiento de las transferencias dentro del sistema de gastos del sector público “sino ante todo el drástico cambio en su composición, puesto que a finales de los años sesenta eran básicamente no discrecionales y una década mas tarde eran en su mayoría discrecionales. Naturalmente, la introducción de la cesión del impuesto a las ventas y del situado fiscal es el principal factor explicativo de tal comportamiento. En cierta medida, como resultado de lo anterior, la nación ha venido perdiendo capacidad para orientar sus recursos hacia sus propias prioridades presupuestales”⁵⁰

3.3. LAS DIMENSIONES DEL PROBLEMA

El primer aspecto de la discusión se refiere a la magnitud del déficit actual y a una definición del déficit que tenga sentido económico, desde el punto de vista de la estabilización y de las necesidades de gasto del Estado. En principio, ello no debería ser materia de controversia. Sin embargo, del concepto de déficit que se involucre, depende en mucho el grado en el cual aquel se vuelve problemático.⁵¹

⁴⁹ Véase “Las Finanzas intergubernamentales en Colombia- Informe de la Misión Wiesner –Bird de Finanzas Intergubernamentales”, especialmente Capítulos VII a X. Santa fé de Bogota: (7, Sep., 1981); p. 15.

⁵⁰ Ibid., Sobre la conveniencia o no de tales sistemas de gastos puede verse una amplia discusión en Asociación Foro Economía Nal. “Memorias del Tercer Foro sobre Finanzas intergubernamentales”, Santa fé de Bogota: (7, Sep., 1981); p. 17.

⁵¹ RIVA, Op. cit., p. 4.

Más allá de las definiciones contable, la discusión se desarrolla en términos de un “déficit real”, que resulta de estimar, frente a los ingresos corrientes, un conjunto de gastos que el Gobierno sabe no podrá eludir y que se reflejarán en adiciones presupuestales, y de un “déficit monetario” que resulta de comparar el gasto efectivo con los ingresos a que tiene derecho el gobierno como tal (impuestos mas endeudamiento interno) y cuya financiación por tanto, corre a cuenta de los instrumentos de política económica a través de la cuenta especial de cambios y del crédito externo, ejerciendo en consecuencia una enorme presión sobre el crecimiento de los medios de pago, ya que la financiación por este cambio es una forma disfrazada de emisión monetaria.⁵²

Expresado en otra forma, si se excluyen de los ingresos del gobierno los provenientes de la cuenta especial y del endeudamiento (como ingresos eventuales no relacionados con la capacidad tributaria de la economía), el déficit fiscal realmente existente sería aproximadamente cuatro y media veces superior al que aparece contablemente. Comoquiera que, en estos términos existe una relación estrecha entre la financiación de este déficit y la expansión monetaria, la mayor parte de los ponentes conviene en que el tamaño y definición del déficit son tan relevantes como sus tendencias de crecimiento, ya que, como lo expresa Enrique Low en su trabajo, cuando el monto del déficit alcanza el 3% del PIB y se financia con emisiones primarias de esta magnitud, es importante reducir la tasa de inflación a niveles inferiores al 30%, aun adoptando toda clase de medidas de restricción monetaria.

Desde luego, el déficit definido sin esta forma, no tiene por que manifestarse en las cifras del sector público cuando la cuenta especial y el endeudamiento se contabilizan como ingresos corrientes, pero ello no elude los efectos monetarios. Bajo tales circunstancias, la mayor parte de los ponentes y comentaristas expresó su escepticismo respecto de las posibilidades de conjugar, siquiera parcialmente, es un déficit de tales proporciones. La eliminación de la Cuenta Especial de Cambios (22.5% de los recaudos del gobierno) significaría que deberían compensarse estos recaudos, a corto plazo, con un esfuerzo tributario que a todas luces es imposible en las actuales circunstancias del país. Se es igualmente escéptico en cuanto al efecto que pueda tener una política de austeridad en la nomina y el gasto Público, lo cual, sin dejar de ser importante resulta claramente insuficiente frente a las magnitudes del déficit.⁵³

⁵² Ibid., p. 4.

⁵³ Ibid., p. 5.

3.4. LAS ALTERNATIVAS

En términos generales, las alternativas propuestas se refieren de un lado a la reducción del déficit en el corto plazo y de otro a la corrección de las fallas estructurales del presupuesto público en el largo plazo.

Según se anotó, los ponentes convienen en que no es viable dada la magnitud del déficit, ni deseable dadas las circunstancias actuales de depresión de la demanda, una reducción abrupta del mismo. Sin embargo, se surgieron además de la austeridad en el gasto de funcionamiento, algunas alternativas de alcance rápido que al menos eviten al agravamiento del problema. A este respecto, Enrique Low recomienda un incremento en las retenciones y anticipos que permita el aumento del flujo de caja de la tesorería, un impuesto del 5% sobre las importaciones, que operaría como un diferencial cambiario sobre éstas eludiendo los efectos novicios de una mayor devolución sobre los flujos de capital y finalmente, un sistema de tipo plurifásico sobre el impuesto a las ventas, semejante al impuesto al valor agregado tal como existe en otros países. Tanto Fernández como Perry consideran conveniente un manejo de tarifas de los servicios públicos más acordes con los costos y las realidades fiscales, ya que en la práctica, los déficits del gobierno nacional. Se advierte, por otra parte, que estas políticas de tarifas no tienen por qué ser incompatibles con las metas distributivas y de equidad, ya que como señala Perry, es posible ir haciendo las estructuras tarifarias cada vez más progresivas, Tanto Fernández como Nieto señalaron algunos de los proyectos que la anterior administración presentó a consideración del Congreso, entre ellos el tratamiento a la cuenta especial de cambios, la indexación de los avalúos catastrales y la distribución de la cesión del impuesto a las ventas, los cuales podrían contribuir a la solución del problema.⁵⁴

En cuanto a las alternativas en el largo plazo, existe el acuerdo básico de que el problema principal está en corregir la tendencia estructural de un crecimiento más rápido de los gastos que de los ingresos, advirtiendo que se considera, sin embargo, que la estructura tributaria vigente, salvo algunas fallas en la ley sustantiva, es claramente adecuada y que el problema radica más bien, en los términos planteados por Fernández en como acercar la elasticidad efectiva de los recaudos a la elasticidad teórica prevista en el Sistema Tributario.⁵⁵

⁵⁴ Ibid., p. 11.

⁵⁵ Ibid., p. 12.

3.5. FINANCIACIÓN SANA DEL DÉFICIT FISCAL

❖ Como venía ocurriendo desde 1984 con el programa de ajuste macroeconómico, durante el gobierno Barco no se utilizó el crédito directo del Banco de la República para financiar el Déficit Fiscal. De hecho las operaciones de la tesorería tuvieron un efecto contraccionista de la base monetaria en 1986 y solo un pequeño impacto expansionista en 1987.

❖ La reforma tributaria; la transferencia de los excedentes de entidades descentralizadas y de empresas industriales y comerciales del Estado; y la aplicación efectiva de la tributación a estas últimas, prevista en la ley 55 de 1985, fueron tres de las medidas del gobierno para fortalecer los ingresos de la Nación y reducir el déficit.

❖ Para sortear la crisis provocada por la reducción en los precios internacionales del Café, el Fondo Nacional del Café se vio obligado a redimir los certificados públicos que había adquirido durante la bonanza del 85-86, y el gobierno redujo sus depósitos en el Banco de la República. Para neutralizar la expansión monetaria, sin afectar el gasto público, se aumentaron las Operaciones de Mercado Abierto (OMAs), lo cual unido al freno en la devaluación y a las expectativas inflacionarias del momento, frenó el crecimiento y subió las tasa de interés, con efectos negativos sobre el sector productivo y sobre los objetivos de largo plazo (estimulo a la producción e inversión social). Fueron numerosos los últimos oficiales empleados para intervenir en el mercado de capitales con propósitos contraccionistas o de financiación del gasto público utilizando las operaciones de mercado abierto como instrumento de control monetario, se armonizó mejor la política monetaria con la política financiera.

❖ Pero no siempre se logró armonizar la política fiscal y la monetaria. Una financiación sana del gasto público contribuye a controlar la expansión de los medios de pago y el aumento en los precios; pero cuando el déficit fiscal va más allá de lo que permite el equilibrio macroeconómico, esa financiación succiona los recursos que necesita el sector privado, presiona las tasas de interés y frena el crecimiento (como ya se dijo, en Colombia los recursos en manos del sector privado son mucho más productivos). Fue lo que ocurrió en 1987, cuando a la crisis cafetera se sumaron las dificultades que puso la banca internacional, y el gobierno tuvo que financiar el déficit fiscal con el ahorro interno (los créditos internos al sector público llegaron a ser más del 2% del PIB). En otras palabras, las restricciones para conseguir financiamiento externo produjeron una

competencia por el ahorro interno entre las necesidades de la inversión privada y las del gobierno (aumentadas por la decisión de conservar un déficit fiscal relativamente alto por las circunstancias), que llevo al gobierno a hacer un uso exagerado de las operaciones de mercado abierto, en detrimento del crecimiento de la economía.

3.6. DÉFICIT Y MANEJO COYUNTURAL

La necesidad analítica de distinguir entre el problema estructural de un fisco nacional con tendencia permanente al déficit, que compromete las posibilidades de desarrollo económico en el largo plazo, y el problema radicalmente diferente de las exigencias del manejo fiscal coyuntural en condiciones recesión económica.

Donde la economía experimenta tendencias recesivas imputables al debilitamiento de la demanda agregada, la mayoría de los economistas coinciden en que sería contraproducente intentar, a toda costa equilibrar el presupuesto nacional.

En esas condiciones el déficit fiscal puede ser no solamente una consecuencia inevitable de la recesión sino también un elemento indispensable para acelerar la recuperación o, por lo menos, para evitar multiplicar las dificultades causadas por la insuficiencia de los otros componentes de la demanda efectiva. La política macroeconómica para reconocer que el balance de los ingresos y los gastos del gobierno juega un importante papel en el equilibrio global. Muchos economistas, tienen serias dudas sobre la capacidad permanente de la autoridad económica, para adelantar deliberadamente una política fiscal de tipo expansionista sin excesos o rezagos que lleven a recalentar la economía y sin crear nuevas rigideces que agraven los problemas estructurales.⁵⁶

Una vez producida la caída de la demanda agregada y cuando son evidentes las tendencias recesivas, la eliminación abrupta del déficit fiscal podría realizarse sin ahondar la crisis y retrasar la recuperación.

⁵⁶ RIVA, Op. cit., p. 17.

De lo anterior resulta que no es incompatible, en modo alguno, mantener deliberadamente un déficit fiscal transitorio, como mecanismo de apoyo a la demanda global, mientras al mismo tiempo se toman medidas para corregir las fallas de la estructura fiscal que crean la tendencia al déficit, y para convertir el presupuesto nacional en un instrumento mas adecuado para impulsar el desarrollo en el largo plazo.⁵⁷

3.7. COMPORTAMIENTO DEL DEFICIT EN COLOMBIA SEGÚN LA INFLACION

Por inflación se entiende el incremento general en el nivel de precios, es decir, una situación en la que un número sustancial de los precios de la economía se incrementan.

La inflación, al representar la variación en el nivel de precios, se ve afectada por todo lo que incida en los precios en general: los shocks de oferta, los shocks de demanda, y la inercia inflacionaria, todos los cuales pueden causar variaciones en la demanda o en la oferta de bienes y servicios, y reflejarse en los precios. Otros índices que vale la pena mencionar son el IPP o índice de precios al productor, y el deflactor del PIB, este último aunque no es usado para calcular la inflación en Colombia es importante porque mide las variaciones de los precios de todos los bienes y servicios producidos, mientras que el IPC mide sólo los precios de los bienes y servicios que compran los consumidores escogidos en una canasta básica representativa.⁵⁸

De 1970 a 1990, corresponde a los años durante los cuales se hizo énfasis en la aplicación de mecanismos keynesianos de aumento del gasto público, lo cual originó, a su vez, continuas emisiones de efectivo para financiar los sucesivos déficit fiscales, y al mismo tiempo, al período durante el cual se aplicó el sistema de crowling-peg, o sea el ajuste diario de la tasa de cambio de acuerdo con la inflación para lograr mantener una tasa de cambio fija, en términos reales, para la compra por el Banco de la República de la totalidad de las divisas ingresadas al país, mediante el mecanismo de la emisión, todo lo cual se reflejó en un incremento de la inflación por encima de 20% anual.⁵⁹

⁵⁷ Ibid., p. 19.

⁵⁸ GOMEZ, Hernando José. Veinticinco años de Inflación. En: Revista Coyuntura Económica. Vol. 4. (Dic. 1995); p. 20.

⁵⁹ Ibid., p. 22.

El aumento del gasto público, debido a la política fiscal expansiva, en especial en los períodos 1970-1974, 1978-1982 y 1986-1990, trajo como consecuencia la aparición de saldos de déficit fiscal cercanos a 3% del PIB en varios de esos años, los cuales en la mayoría de las veces, se financiaron mediante la emisión de dinero que hacía el Banco de la República, con el rótulo de préstamos al gobierno. Por lo tanto, sumados los dos efectos, el resultante de la política cambiaria, ya descrita atrás, y este de la financiación de la política fiscal, el peso resultante sobre la inflación era mucho mayor.⁶⁰

Hacia septiembre de 1999, la banda fue removida y a partir de esa fecha el tipo de cambio fluctúa de acuerdo con los movimientos de mercado. Igualmente, la prohibición que se establece en la Constitución al Banco de la República, de financiar el déficit fiscal del gobierno central, ha evitado que se continuaran dando las emisiones de dinero que se presentaban en el pasado y que tenían efectos inflacionarios, como los que han sido documentados en este artículo para el período 1958-1990 (Figura 1). Sin embargo, el abultado crecimiento del gasto público en la década de los años 90 y principios de los 2000, se ha tenido que financiar en parte mediante las sucesivas reformas tributarias que se han dado y con el preocupante aumento del endeudamiento interno y externo, hasta llegar a cerca del 50% del valor del PIB.⁶¹

La inflación se ha entendido como un fenómeno económico manifestado en un aumento general, continuo y sostenido, de los precios de los bienes y servicios que se ofrecen en un sistema económico, afectando aspectos tan importantes de la vida económica como las decisiones de inversión, negociación de mano de obra, políticas de precios, comercio nacional e internacional y la política del Estado en relación con los impuestos. Durante mucho tiempo, la profesión contable manifestó su preocupación por el no reconocimiento en la contabilidad de esta situación, lo que al fin se logró, inicialmente, con las disposiciones contenidas en el artículo 7 del Decreto 2160 de 1986 (primer reglamento colombiano de la contabilidad) y el artículo 90 de la Ley 75 de 1986 (reforma tributaria). Finalmente, el sistema de ajustes por inflación fue reglamentado con base en disposiciones tributarias (Decreto 1744 de 1991), subordinando totalmente la contabilidad mercantil a las normas fiscales, modificando en forma notoria los llamados principios de contabilidad generalmente aceptados, causando diferencias conceptuales entre la contabilidad financiera y la contabilidad

⁶⁰ Ibid., p. 22.

⁶¹ DUQUE, Maria Isabel, Inflación en los años 90. En: Revista Grupo de Opinión. Departamento de Ciencias Contables, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de Antioquia. Vol. 1 (Jun. 1989); p. 20.

tributaria, excluyendo algunos sujetos de la obligatoriedad del ajuste, no haciendo obligatorio el ajuste de las partidas del estado de resultados, no ajustando el balance general inicial e imposibilitando la comparabilidad de los estados financieros expresados en moneda de una misma fecha.⁶²

Figura 1. Historia de la Inflación en Colombia

HISTORIA DE LA INFLACIÓN EN COLOMBIA



Fuente: Banco de la República.

⁶² GALVIS CABRERA, Mauricio. Inflación y Política Económica. Santa fé de Bogota: Asobancaría, Jun. 1980. p. 20.

4. EVASION FISCAL

4.1. ANÁLISIS DE LA EVASIÓN FISCAL.

La evasión fiscal desde un enfoque económico se parte de la hipótesis de que el objetivo de la conducta del contribuyente racional, conector de la probabilidad de inspección y la magnitud de la sanción, es maximizar su renta disponible una vez pagados los impuestos.⁶³ Para estudiar el fenómeno universal y atemporal de la ocultación de ingresos al Estado, teniendo en cuenta lo anterior se puede decir que:

❖ La renta real del contribuyente se considera una variable exógena, la cual solo es conocida por dicho contribuyente.

❖ El contribuyente puede ser inspeccionados y si se descubre la ocultación automáticamente sea sancionado. la probabilidad de detección se supone constante y exógena.

❖ la sanción es proporcional a la cuantía de la base imponible ocultada y actuara como un tipo impositivo penalizador que recae sobre la base no declarada la conducta del contribuyente se ajusta a los axiomas de sujeto racional que tiene por objetivo de su actuación el maximizar la utilidad esperada de su renta, una vez pagados los impuestos y las posibles sanciones.⁶⁴

Una primera predicción que se obtiene es que los contribuyentes decidirán ocultar parte de sus ingresos en el caso de que la sanción esperada, entendida como el producto de la probabilidad de detección de la ocultación por el tipo de sancionador, sea inferior al tipo impositivo, una vez que los contribuyentes han decidido ocultar parte de su base imponible el Fisco, la decisión de evadir afecta las modificaciones en la renta real, en el tipo impositivos y en el resto de parámetros de la política tributaria. Por tal motivo, si la renta real de los

⁶³ Este es el caso del modelo de Srinivasan; mientras que existen otros planteamientos alternativos, como el modelo de Allingham & Sandio, en los que se parte de la hipótesis del contribuyente racional maximizador de la utilidad esperada.

⁶⁴ CAMACHO CHIFON, Juan Carlos. Economía de la Evasión Fiscal: En: Judicialización de los incumplimientos tributarios. Valladolid: Secretariado de Publicaciones; Universidad P.L. Vol. 2 (Ago. 1994); p. 31.

contribuyentes aumenta también lo hará la cuantía de la base declarada por estos.⁶⁵

Más interesante que la relación anterior resulta aquella que liga la renta real y la fracción de esa renta realmente declarada. A través de la modelización de la conducta del contribuyente que acometen estos evasores, como el aumentar la renta real de los contribuyentes, la fracción de base tributaria declarada aumentara (permanecerá constante) (disminuirá) si los contribuyentes presentan una aversión relativa al riesgo creciente (constante) (decreciente) en función de su renta.

❖ Se considera que el objetivo de los contribuyentes no es tanto el maximizar sus utilidades, como la maximización de sus rentas esperadas una vez pagados los impuestos y las posibles sanciones. Al trabajar con utilidades marginales estrictamente decrecientes, implica contribuyentes con aversión al riesgo.⁶⁶

❖ En la formalización de la conducta del contribuyente se considera no solo un sistema impositivo proporcional sino que se da cabida a un impuesto progresivo.

❖ Se trabaja con una sanción que es función convexa y creciente de la fracción de base ocultada.⁶⁷

4.2. EL FENÓMENO DE LA EVASIÓN FISCAL

Se especifica una función del costo de la evasión, o función de encubrimiento de la evasión, y en esa función pasa a utilizarse como un mecanismo evaluador del impacto de los programas de imposición en el bienestar social. Se considera al evasor fiscal como un jugador que intenta ocultar aquel nivel de renta que maximice un nivel de utilidad, y la que parte de especificar una función para el costo de la evasión para analizar la elección del “jugador-fiscal” entre las opciones de: “evasión fiscal” y “elusión-fiscal”, como estrategias posibles que tiene el evasor como jugador para reducir su carga tributaria, el costo de la evasión como la cantidad monetaria que un individuo estaría dispuesto a pagar para que se le garantizara que su evasión no sería descubierta.

⁶⁵ Ibid., p. 32.

⁶⁶ Ibid., p. 32.

⁶⁷ Ibid., p. 32.

4.3. LA EVASIÓN FISCAL COMO UNA DECISIÓN DE CARTERA

Se considera que la evasión fiscal como una decisión bajo incertidumbre, en la que los parámetros que determinan la elección óptima de los contribuyentes son: sanción esperada, tipo impositivo, nivel de ingresos, y la actitud individual hacia al riesgo.⁶⁸

El contribuyente, el igual que decide inversiones en activos con riesgo, debe elegir la cantidad de impuestos a evadir dentro de ese conjunto de inversiones con riesgos que se vera obligado a acometer. Por lo tanto, el evasor tiene que adoptar dos tipos de decisiones: que cantidad de su renta a activos con riesgos, y que cantidad de renta destinar a una inversión con riesgos en la evasión.⁶⁹

La evasión fiscal, sin embargo, tiene ciertas peculiaridades que la diferencian del resto de inversiones. Así, podemos destacar las siguientes:

- ❖ La magnitud de la evasión esta limitada por la renta disponible.
- ❖ La evasión fiscal no requiere ninguna inversión inicial.
- ❖ Los riesgos y beneficios de la actividad evasora no los determina el mercado de capitales, sino la autoridad fiscal.

Se establecen variables de decisión del contribuyente:

- ❖ Los beneficios y riesgos de esa actividad con riesgos.
- ❖ La aversión al riesgo del individuo.
- ❖ El tipo impositivo legal.
- ❖ Los parámetros de política tributaria: probabilidad de detección, y actividad sancionadora.⁷⁰

Para analizar la evasión fiscal por parte de los contribuyentes, de la renta a evadir y de la renta a eludir, llegando a la conclusión de que los contribuyentes declararan una mayor cantidad de renta:

⁶⁸ Ibid., p. 38.

⁶⁹ Ibid., p. 38.

⁷⁰ Ibid., p. 39.

- ❖ Cuando se encarezca el elusión fiscal.
- ❖ Cuando no sepan con seguridad que leyes fiscales les van a afectar.
- ❖ Cuando exista incertidumbre respecto a posibles inspecciones fiscales.⁷¹

Los impuestos pagados por el contribuyente igualan a los impuestos establecidos por el Estado. En estos casos, a medida que aumente el nivel fiscal también lo hará el volumen de impuestos recaudados por la autoridad tributaria, la interacción entre conductas del contribuyente y conductas de la autoridad tributaria, encausando la teoría de los juegos en otra dirección, otros trabajos se han centrado en la interacción entre el contribuyente-evasor con el resto de contribuyentes. Por esta vía se demuestra que la propensión de una persona a practicar la evasión fiscal esta directamente relacionada con la proporción de contribuyentes que ya evaden.

Se destaca la importancia de la información asimétrica: cada contribuyente conoce su renta real, la cual solo puede ser conocida por el fisco por medio de inspecciones. Se llega a la conclusión de que, en una situación de equilibrio, los contribuyentes con niveles superiores de renta declarada ocultaran menos renta que aquellos con niveles inferiores de renta declarada, por lo que el esfuerzo de inspección debería reducirse en los tramos superiores de renta y ampliarse en los niveles inferiores de renta declarada.⁷²

Siguiendo una línea de investigación similar se comprueba que, dadas las restricciones presupuestarias que impiden a las autoridades fiscales el inspeccionar a todos los contribuyentes, la actividad inspectora optima seria la inspección máxima de los tramos inferiores de renta declarada.

En otros países se ha llegado incluso a elaborar algún modelo que utiliza la historia fiscal del contribuyente para tratar de determinar la política inspectora optima. Para ello se propone dividir a los contribuyentes en tres grupos:

- ❖ G₀ Contribuyentes con una pequeña probabilidad de ser inspeccionados.
- ❖ G₁ Contribuyentes con una probabilidad mucho menor que la anterior.
- ❖ G₂ Contribuyentes que siempre serán inspeccionados.

⁷¹ Ibid., p. 39.

⁷² Ibid., p. 41.

El desarrollo de este juego es como sigue: si el contribuyente esta en G_0 y se detecta evasión pasara a G^1 . Si el contribuyente esta en G^1 y se descubre evasión se le pasa automáticamente al tercer grupo G^{22} , y si no hubiese evadido se le pasa al primero G_0 . Una vez que el evasor es descubierto y pasa a G^{22} permanecerá en el para siempre. Por lo tanto, el contribuyente tratara por todos los medios de impedir acabar en ese tercer grupo, de modo que existirá un incentivo para ser honesto temporalmente. De forma que puede seguir la estrategia de ocultar ingresos hasta el momento de ser detectado, pero cuando tal detección se produce le corresponde ser honesto para evitar caer en el pozo sin fondo de G^{22} .

⁷³

Se demuestra que con una estrategia inspectora de auditar todas las declaraciones por debajo de determinado nivel de renta declarado y ninguna por encima, se obtienen mejores resultados que con una norma de auditación de probabilidad constante

En el fenómeno de la evasión fiscal, como el gobierno como principal y el contribuyente como agente, la política inspectora teórica optima es que se inspeccione un numero elevado de declaraciones y puesto que el gobierno no puede comprometerse a poner en marcha esta política dada su restricción presupuestaria, la mejor estrategia operativa seria la de no inspeccionar al contribuyente una vez este se supone honesto. Puesto que podríamos encontrarnos ante la paradoja de que todas las inspecciones se realicen sobre contribuyentes que no evaden y, por lo tanto, el gobierno no obtendría ninguna recaudación adicional por las sanciones que los evasores deberían pagar. En este sentido la inspección seria un gasto despilfarrador.⁷⁴

4.3.1. Análisis de una evasión fiscal desde la perspectiva de la Economía Política Constitucional. En las aproximaciones al análisis económico de la evasión fiscal hasta ahora vistas surgen cuestiones difíciles de resolver:

❖ Se obvia el efecto de la evasión sobre la recaudación fiscal, ya que según estas aproximaciones el gobierno pretende recaudar una cantidad fija de ingresos.

⁷³ Ibid., p. 42.

⁷⁴ Ibid., p. 42.

❖ Se supone que el objetivo de la sociedad es maximizar el bienestar tanto de los evasores como de los no evasores. En el sentido de que todo sistema económico tan solo debe valorarse por sus logros en el campo redistributivo.

❖ Los modelos, a la hora de cuantificar los costos y los beneficios de la evasión, ignoran todo el costo psíquico que surge de la actividad evasora.⁷⁵

4.3.2. Análisis de la Evasión Fiscal desde una Perspectiva Macroeconómica.

Las pérdidas de recaudación fiscal serán cero cuando la propensión marginal a consumir de la renta evadida sea igual a uno. Si tuviéramos en cuenta no solo la imposición directa, si no también la indirecta, se podría demostrar como la recaudación fiscal no solo no tiene porque disminuir, sino que incluso podría aumentar. La evasión fiscal lleva consigo un aumento en la renta disponible de los contribuyentes y consiguientemente un mayor consumo agregado, por lo que la recaudación fiscal por la imposición indirecta aumentaría.⁷⁶

4.4. PRINCIPALES VARIABLES DE LA EVASIÓN FISCAL.

Parece cuestionable el inferir los resultados de los mismos al total de la ciudadanía, ni consecuentemente, deducir de los mismos el comportamiento de los contribuyentes, también le es aplicable el hecho de tratar de explicar comportamientos de toda la población a partir del comportamiento de muestras reducidas, la dificultad de los mismos en encontrar datos fiables sobre los que trabajar.

Por todo lo cual se cree necesario el analizar la relación de las variables más significativas del fenómeno de la ocultación de ingresos, tales como: renta real, tipos impositivos, régimen de sanciones, probabilidad de detección, inflación, tipo de interés, etc.; con la cantidad de renta evadida.

La relación renta real/evasión se ha analizado también a través de que se considera, no solo la vertiente de los ingresos del Sector Público, si no también la vertiente de los gastos públicos, más concretamente, los pagos en transferencias.

⁷⁵ Ibid., p. 43.

⁷⁶ PEACOOK, A; Shaw, G.K. Tax evasion and tax revenue loss. En: Public Finance. Vol. 37, No. 2 (Feb. 1982); p. 269.

Se desprende que la propensión a evadir aumenta al hacerlo la renta real, pero una vez que el contribuyente decide evadir no se observa ninguna relación significativa entre evasión y nivel de renta.⁷⁷

❖ La evasión aumenta en términos absolutos y desciende en términos relativos cuando la renta real aumenta,

❖ La ocultación de los ingresos aumenta en términos tanto absolutos, como relativos, cuando aumenta la fracción de renta salarial en la renta total,

❖ Con una función impositiva progresiva, una función sancionadora aplicable sobre la cuota evadida, aversión absoluta al riesgo decreciente y aversión relativa al riesgo creciente; aumentos en el nivel de ingresos obtenidos por el contribuyente ocasionan reducciones en la porción de renta no declarada.⁷⁸

4.5. LA EVASIÓN FISCAL Y LOS TIPOS IMPOSITIVOS

Se puede afirmar de manera concluyente que un aumento de los tipos impositivos produzca, de manera inmediata, un aumento en el nivel de evasión.

Del análisis conjunto de la evasión y la elusión fiscal, como formas de reducir la responsabilidad de los contribuyentes, se desprende que sería defendible la reducción de los tipos impositivos como el instrumento más eficaz para luchar contra las dos actividades, ya que hace a ambas ser menos atractivas para los contribuyentes.⁷⁹

⁷⁷ BECKER, W; et, Al. The impact of public transfer expenditure on tax evasion: an experimental approach. En: Journal of public Economics, Vol. 34. Santa fé de Bogota: (Jun. 1988); p. 243.

⁷⁸ FISHBURN, G. Tax evasión and inflación, En: Australian Economic Papers. Vol. 20, No. 37 (Jun. 1979); p. 325.

⁷⁹ ALM, J. Compliance costs and the tax avoidance – tax evasion decision. En: public finance Quarterly. Vol. 16, No. 1 (Jun. 1958); p. 31.

4.5.1. Sanción Esperada y Evasión Fiscal. En la lucha contra la evasión fiscal las autoridades fiscales se valen de dos instrumentos: de las sanciones, modificables fácilmente mediante la oportuna reforma legislativa, y de la probabilidad de detección, función de la cuantía y eficiencia de los medios económicos destinados a la actividad inspectora. La variación de los tipos impositivos, mas concretamente su reducción, podría ser otro instrumento a utilizar, sin embargo no es así, entre otras razones porque, a diferencia de lo que sucede con los otros dos parámetros que varían en la misma dirección que lo hace la renta declarada, no están muy claros los efectos que una variación en el tipo impositivo tenga sobre el volumen de evasión fiscal.⁸⁰

Mucho mas evidente resulta comprobar los efectos conjuntos que la probabilidad de detección de la ocultación de ingresos y la sanción de la misma tiene sobre el auto fraudulento de la no declaración de ingresos. El producto de la probabilidad de detección multiplicado por la sanción correspondiente a la renta ocultada juega un papel decisivo a la hora de la decisión que adopten los contribuyentes; de tal modo que si este producto es superior al tipo impositivo correspondiente a esos ingresos la evasión no se produciría. Es decir, las contribuyentes decidirán evadir toda o parte de su renta si y solo si la sanción esperada (producto de la probabilidad de detección por la sanción) fuese menor que el tipo impositivo correspondiente a ese nivel de renta.⁸¹

4.5.2. Control a la Evasión: EL PROBLEMA DE 1988. Con el numero 2503 y en uso de las facultades extraordinarias conferidas por el artículo 90 de la Ley 75 de 1986, el Gobierno expidió el decreto mediante el cual se establecieron las reglas de juego que contribuyentes y Dirección de Impuestos observarían en el futuro. El marco de referencia de las normas contenidas en el procedimiento tributario era bien claro:

- ❖ Avanzar en el proceso de simplificación de los trámites ante las autoridades.
- ❖ Crear las condiciones adecuadas para controlar mejor la evasión y exclusión.
- ❖ Volver transparente la relación entre la Dirección y los contribuyentes.
- ❖ Armonizar las disposiciones en tal forma que cuando se expidiera el Código Fiscal no existieran obstáculos para hacerlo correctamente.

⁸⁰ CAMACHO CHIFON, Op. cit., p. 76.

⁸¹ Ibid., p. 77.

Advertido del efecto negativo que sobre la eficiencia del sistema tiene el engorroso y complicado trámite de las cuestiones tributarias, el legislador del 86 resolvió aceptar la propuesta del Ejecutivo que apuntaba en la dirección de simplificar, hasta donde fuera posible, todo este aspecto de la administración.

De acuerdo con el principio reseñado, el procedimiento, mediante formularios que reducían la cantidad de renglones por llenar y eliminaban una gran cantidad de anexos; la supresión del paz y salvo, que solo inmorality trajo consigo; el recorte de algunos plazos para la devolución de impuestos, y el pago de obligaciones tributarias o la recepción de declaraciones en bancos, para citar solo unos casos, lograba satisfacer el objetivo trazado.⁸²

Desde otro ángulo, siempre que de reajustes en las tablas impositivas se trata, aparte del conocido argumento del despilfarro y falta de control al gasto Público, surge de inmediato la propuesta de que, a cambio de aumentar las cargas, se extremen las medidas de vigilancia a la evasión.

El estatuto de procedimiento creó las condiciones para ejercitar esta obligación; y aunque en ciertos artículos se deban elementos jurídicamente discutibles, era un hecho que toda la plataforma estaba montada sobre la base de una clara decisión de evitar al máximo el fraude fiscal, debido a que para los evasores las normas resultaban incomodas e insoportables, pues el régimen de sanciones establecidos era fuerte.⁸³

Un aspecto de la administración tributaria siempre criticado, era el bajísimo riesgo que para el evasor significa la infracción a la ley. A tal punto llegaba, que muchos decían que era buen negocio no pagar.

Sin ponerse en el otro extremo, también nocivo, de elevar las sanciones excesivamente, el decreto hacía pensar en serio a quienes pretendieran o desearan evadir las obligaciones. Sobre el pesarían, no solo la sanción pecuniaria prevista, sino los auditores de impuestos y los cobradores de la dependencia respectiva, áreas que serían reforzadas gracias a la redistribución de funciones

⁸² Ibid., p. 76.

⁸³ Ibid., p. 78.

derivad del traslado del recaudo y las tareas de recepción de declaraciones a los bancos. El lema era: a controlar tocan y las bases están dadas.⁸⁴

A poco andar y en virtud de un fallo de la Corte Suprema de Justicia, que declaro inconstitucional la disposición que pretendía utilizar la información del movimiento de las cuentas corrientes como indicio de las realidades expresadas en las declaraciones de renta de los contribuyentes, los buenos deseos de control sufrieron un serio revés.

Por eso la revista Estrategia escribió sobre el particular lo siguiente: “En resumen, la equivocación que cometieron los técnicos de Hacienda fue haber pretendido hacer entrar el ámbito tributario a los agentes económicos que mas podrían contribuir a incrementar los ingresos fiscales. El error fue haber pensado que estos contribuyentes potenciales no eran suficientemente poderosos. La realidad fue la contraria. Tal es el poder de estos grupos económicos que desquiciaron la economía. Se tomaron el control del crédito y de los medios de pago. Le quitaron la oportunidad a Colombia de avanzar en el camino del progreso. Tumbaron una medida que pretendía obligarlos a pagar los impuestos que fija la ley. Esto seria inconcebible en cualquier otro país pero los colombianos somos así. Lo demás es literatura y paja”.⁸⁵

El efecto fue una corrida fuerte de depósitos en cuenta corriente del sistema bancario, se origino en el articulo 78 del Decreto citado que decía: “El valor de las consignaciones, depósitos y en general abonos en cuentas corrientes o de ahorros, constituye indicio grave de que son ingreso gravables de la persona o entidad a cuyo nombre se hayan efectuado.

En esta ocasión se hizo evidente que la fuerza de la evasión era capaz de armar una crisis de proporciones considerables.⁸⁶

⁸⁴ Ibid., p. 79.

⁸⁵ Ibid., p. 78.

⁸⁶ Ibid., p. 80.

5. POLITICAS MACROECONOMICAS

5.1. LA CRISIS 1982-1984

Los primeros años de la década del ochenta estuvieron caracterizados en Colombia por un dramático deterioro de todos sus indicadores macroeconómicos. La combinación de fuentes caídas en los términos externos de intercambio, severas restricciones en los mercados crediticios internacionales y políticas económicas inadecuadas condujeron al país a las puertas de una crisis económica generalizada.⁸⁷

Simultáneamente, el país atravesó por una profunda crisis en su sector financiero, intensificada por efecto de la situación recesiva. En este campo las autoridades económicas se vieron precisadas a adoptar severas medidas de control e intervención, a nacionalizar varias de las entidades y a emprender un proceso de reordenamiento del sistema financiero en su conjunto, que implicó a lo largo de toda la década una movilización sin recursos para apoyar su recuperación y lograr su capitalización.⁸⁸

Con el fin de contener el debilitamiento de la economía y los desequilibrios en la balanza de pagos, entre 1982 y 1984, se impulsaron programas de reactivación productiva y de control de las importaciones y se optó por políticas expansionistas de gasto público, Sin embargo, al mismo tiempo, y hasta 1983, se intensificó la reevaluación de la tasa de cambio real que había venido presentándose desde la segunda mitad de los años setenta y como sustento a la política anti-inflacionaria. Las medidas no lograron resolver los factores críticos y, por el contrario, contribuyeron a intensificar los desequilibrios. El país enfrentó entonces un agudo deterioro de su balanza de pagos, del ingreso de recursos externos, de la situación fiscal, de la producción y del empleo.⁸⁹

Entre 1981 y 1984 la tasa de crecimiento de la economía alcanzó, en promedio apenas, el 2% anual (con tasas negativas en el PIB per-cápita en 1982y 1983),

⁸⁷ MARTINEZ, Maria Mercedes. Elementos Generales de la Política Económica. Santa fé de Bogota: Editorial oveja negra, 1989. p. 268.

⁸⁸ Ibid., p. 269.

⁸⁹ Ibid., p. 270.

cuando en los años setenta el crecimiento promedio anual había estado por encima del 5.5%.

La situación del sector externo acusó un agudo deterioro de las exportaciones y un efecto más rezagado en las restricciones de importaciones y registró una disminución en los flujos externos de capital que habían alimentado los cuantiosos programas de inversión pública. En estas condiciones, el déficit en cuenta corriente de la balanza de pagos creció hasta niveles del 11% del PIB, en los años 1982-83, y las reservas internacionales cayeron de US \$5.600 millones, 1981, a menos de US \$1.800 millones en 1984 (equivalentes a sólo 3 meses de la importaciones de bienes y servicios).⁹⁰

En el caso del sector público, la política expansionistas implicó un acelerado incremento tanto de los gastos corrientes como de la inversión: los primeros se elevaron 11.8% del PIB en 1980 a casi 16% en 1984; la segunda, se incrementó del 5% al 10% del PIB en ese periodo. Con un ahorro público deteriorado y un aumento tan alto de la inversión, el déficit del sector público se situó en el promedio anual del 7% del PIB en el periodo 1982-84.⁹¹

5.1.2. El Programa de Ajuste 1984- 1985. Ante desequilibrios económicos de tal magnitud se inicio, a mediados de 1984, un fuerte programa de ajuste en los frentes fiscal y cambiario, dirigido a recuperar la estabilidad macroeconómica y como pro-requisito para acceder a recursos de endeudamiento externo necesarios para apoyar el programa. En el área fiscal se precedió a fortalecer los ingresos públicos, mediante reajustes tributarios y arancelarios, así como a restringir el crecimiento de los gastos corrientes y de capital. En el campo de la política cambiaria se efectuó una acelerada devaluación de la tasa de cambio, que en términos reales fue cercana al 40% entre 1984 y 1986. En el caso de las importaciones se adoptó un programa de disminución de las restricciones cuantitativas y de racionalización de la estructura arancelaria.⁹²

El programa de ajuste condujo a restablecer los equilibrios macroeconómicos básicos. El déficit en cuenta corriente de balanza de pagos, como porcentaje del PIB, disminuyó de 7.6% en 1984 a 4.9% en 1985 y en 1986 se logró un superávit del 1.6%, favorecido por el auge presentando en las exportaciones cafeteras. Las

⁹⁰ Ibid., p. 269.

⁹¹ Ibid., p. 270.

⁹² Ibid., p. 271.

exportaciones no tradicionales, que hasta 1983 habían registrado tasa negativas, se recuperación levemente en 1984-1985 y crecieron sostenidamente en 1986. Las reservas netas se incrementaron en cerca de US\$ 1.700 millones entre 1984 y 1986, hasta llegar a niveles equivalentes a 6 meses de importaciones de bienes y servicios.⁹³

En el área fiscal, la recuperación fue igualmente notable, Como porcentaje del PIB, entre 1984 y 1986 se lograron los siguientes resultados; los ingresos corrientes crecieron en cuatro puntos y el gasto corriente se redujo en 1 punto, con el cual el ahorro público aumentó en 5 puntos (de 3.3% a 8.3%); asimismo, la inversión pública se contrajo en 1.5 puntos. Como consecuencia, de un déficit de más del 6% del PIB en 1984 se pasó prácticamente al equilibrio en 1986, aunque incluyendo en este último año los efectos favorables de las finanzas superavitarias del sector cafetero.⁹⁴

En cuanto al crecimiento económico, el país se recuperó de las muy reducidas tasas de los años anteriores y obtuvo incrementos en el PIB del orden del 3.2% anual en el bienio 1984-85 y en 1986 los resultados obtenidos en términos de la política económica fueron ampliamente satisfactorios. La economía pasó de un crecimiento promedio del PIB de 3.4% entre 1983 y 1986 a uno del 4.3% entre 1987 y 1990 (Tabla 5). La inversión privada, que había estado muy deprimida en la primera mitad de la década, al haber aumentado sólo 1.3% anual, entre 1983 y 1986, creció 5.7% entre 1987 y 1990. El desempeño como se anotó cayó de 14.7% en junio de 1986 a 10.9% en junio de 1990, al tiempo que la tasa de participación bruta aumentó de 43.2% a 45.9%, en el mismo período. Ello significa que la economía no sólo estuvo en capacidad de reducir la tasa de desempleo sino, además, de incorporar una mayor proporción económicamente activa a la fuerza laboral.⁹⁵

⁹³ Ibid., p. 270.

⁹⁴ Ibid., p. 271.

⁹⁵ Ibid., p. 272.

Tabla 5. Crecimiento de PIB y la inversión (Precios constantes de 1975)

	PIB	Formación Bruta de Capital Bruto		
		Privado	Público	Total
1985	3.11	-7.69	-2.86	-5.22
1986	5.82	14.58	1.33	7.64
1987	5.37	13.59	-12.32	.82
1988	4.06	12.45	8.77	10.87
1989	3.41	-8.44	-.83	-5.24
1990	4.28	5.20	-14.21	-3.34
1991	2.10	-18.00	5.51	-8.81

FUENTE: DANE – Encuestas Nacionales.

Tabla 6. Balanza de pagos (US \$ Millones)

	Cuenta Corriente Superávit (+) Déficit (-)	Cuenta Capital	Variación reservas Internacionales	Saldo reservas Internacionales Netas
1985	1.586	2.220	285	2.067
1986	463	1.079	1.466	3.478
1987	-21	-9	-22	3.450
1988	-216	938	359	3.810
1989	-201	479	162	3.867
1990	543	-1	626	4.501
1991	2.347	-782	1.876	6.420

FUENTE: Banco de la República

Las reservas internacionales, por su parte, pasaron de caer US\$300 millones promedio anual entre 1984 y 1986 a crecer US \$281 millones promedio anual entre 1987 y 1990 y el déficit en cuenta corriente disminuyó de un promedio anual de US\$1.510 millones a uno US\$350 millones, entre las fechas en referencia, habiéndose logrado en ese lapso, a pesar de la crisis del endeudamiento externo de América Latina, allegar un promedio anual de ingresos netos de capitales de US\$264 millones. Ello le permitió al país recuperar el nivel de reservas internacionales requerido para atender oportunamente sus obligaciones en moneda extranjera (Tabla 4). Estas al terminar la Administración Barco eran de US\$ 4500 millones, equivalente a 7 meses de importación. El saldo de la deuda externa alcanzó US\$17.556 millones, habiendo registrado un incremento del US\$1.876 millones en el periodo, en tanto que su servicio como proporción de los Ingresos de la Balanza de Pagos alcanzó al 35.2% en 1990, con ligera disminución frente a la tasa registrada al comienzo de la Administración (Tabla 6).⁹⁶

Tal vez el único indicador económico que no arroja resultados satisfactorios fue el comportamiento de la inflación (Tabla 6). En el Plan de Economía Social se anunció como meta de crecimiento de los precios el 22% promedio anual. Esta meta desafortunadamente no se cumplió. Al inicio de la Administración –Agosto de 1986- el ritmo anual de incremento era de 16.2%. Cuatro años más este ritmo de incremento llegaba a 29%. A pesar de ello fue posible devaluar la tasa de cambio en términos reales de niveles de 95.61, medida con el índice de tasa de cambio real que publica el Banco de la República, a niveles de 112.11 (Tabla 7).⁹⁷

Por su parte, el déficit promedio anual del sector público consolidado fue de 1.78% como proporción del PIB entre 1987 y 1990, cuando se venía de un promedio de 4.5% en los cuatro años inmediatamente anterior (Tabla 8).

El esfuerzo realizado en término del gasto público fue significativo al haberse logrado reducir el déficit a menos de la mitad del que se traía con los años anteriores, aunque evidentemente para sostener el nivel de tasa de cambio real señalado se habría requerido de esfuerzos adicionales, a fin de evitar que ello presionaría hacia arriba la tasa de crecimiento de los precios domésticos.

⁹⁶ LORA, Eduardo. Colombia Evolución Macroeconómica. Financiación Externa y Cambio Político. Madrid: Fundación Cedeal. 1993. p. 70.

⁹⁷ Ibid., p. 75.

Tabla 7. Saldo de la deuda externa (Millones de Dólares)

	Privada	Publica	Total	Servicio deuda como proporción Ingresos Corrientes
1985	3.415	10.811	14.226	29.9
1986	2.989	12.691	15.680	27.5
1987	3.100	13.947	17.047	35.6
1988	3.348	14.011	17.359	39.7
1989	2.936	14.071	17.007	38.3
1990	2.747	14.809	17.556	35.2
1991	2.314	14.661	16.975	34.4

FUENTE: Banco de la República

Tabla 8. Índice de precios (Julio)

	Consumidor	Productor
1985	25.6	26.4
1986	14.1	19.5
1987	26.7	25.6
1988	30.3	29.5
1989	23.8	27.7
1990	28.7	24.7
1991	28.4	21.8

FUENTE: DANE y Banco de la República

Tabla 9. Índice de tasa de cambio real (Diciembre 1986=100) Julio de cada año

1985	80.50
1986	95.61
1987	96.85
1988	97.49
1989	100.75
1990	112.11
1991	103.55

FUENTE: Banco de la República

Tabla 10. Sector público no financiero (Déficit como proporción del PIB)

1985	-4.38
1986	-0.29
1987	-1.94
1988	-2.48
1989	-2.38
1990	-0.33
1991	0.08

FUENTE: Banco de la República y DNP

5.2. ELEMENTOS GENERALES DE LA POLÍTICA ECONÓMICA

Tiene por objetivo, en primero instancia, exponer las políticas que se constituyeron en la columna vertebral del gobierno Barco, evaluar los resultados que se obtuvieron en desarrollo de los distintos programas puestos en vigencia en material social y económico durante su administración. Además, presentar las primeras reformas sectoriales introducidas al aparato estatal tendientes, de una parte, a dinamizar la inversión privada con miras a incrementar la eficiencia de la economía y el mayor aprovechamiento de los mercados externos, a fin de lograr tasas más aceleradas de crecimiento en la producción y el empleo y, de otra, a lograr la reorientación del gasto público y la mayor participación ciudadana en las decisiones del gasto con el propósito de mejorar las condiciones de vida y el bienestar de la población. En algunos aspectos, se constituyen en la continuidad de políticas iniciadas durante la administración Betancur, como es el caso de la descentralización administrativa de país y, en otros, en el origen de los programas banderas de la administración Gaviria en el frente económico, como es el caso de la internacionalización y modernización de la economía y de las reformas a la administración pública.⁹⁸

5.2.1. Plan de Economía Social. El principio de la Economía Social, expuesto por Virgilio Barco en su campaña presidencial, se basó en la concepción de que el crecimiento debe tener una función social y el desarrollo social debe ser factor esencial de crecimiento.

Es función de este principio, el Plan de Economía Social, combinó dos estrategias básicas: el Desarrollo Social y el Crecimiento Económico. La estrategia de desarrollo social se dirigió crear las condiciones necesarias para facilitar la vinculación intensa y estable de toda la población a las actividades de producción y consumo y así mejorar su nivel de bienestar y capacidad de general ingresos. La estrategia de crecimiento económico se orientó a lograr incremento de la producción y la productividad que permitieran mejorar la calidad del empleo, atender la demanda de bienes y servicios y garantizar una adecuada remuneración de los factores productivos, en particular del trabajo. Sólo así considera Virgilio Barco que era posible asegurar que los niveles de ingreso y de bienestar buscados con el Plan de Economía Social se tornaran permanentes y se

⁹⁸ MARTINEZ, Op. cit., p. 191.

superan en forma definitiva los factores estructurales responsables de la pobreza.⁹⁹

La estrategia de desarrollo social tuvo como objetivo garantizar el acceso de la población a los activos físicos, sociales y productivos necesarios para su seguridad social, su activa vinculación a la producción y el consumo y su participación en la gestión democrática de la Nación. El énfasis de las políticas distributivas se situó en el proceso mismo de generación de ingresos de los más pobres, a fin de reducir las desigualdades; erradicar en forma permanente las situaciones de pobreza.

La estructura de desarrollo social tuvo como objetivo garantizar el acceso de la población a los activos físicos, sociales y productivos necesarios para su seguridad social, su activa vinculación a la producción y el consumo y su participación en la gestión democrática de la Nación.

En énfasis de las políticas distributivas situó en el proceso mismo de generación de ingresos de los más pobres, a fin de reducir las desigualdades; erradicar en forma permanente las situaciones de pobreza y vincular a los grupos más pobres al crecimiento económico. Dentro de este marco la incorporación a la vida nacional de población, regiones y actividades tradicionalmente marginadas de los beneficios del desarrollo se constituyó en uno de los objetivos centrales.¹⁰⁰

El soporte necesario para la erradicación de esta marginalidad llevó a que las acciones de la economía social se orientaron específicamente a beneficiar a estos grupos mediante tres tipos de acciones:

- Mediante el incremento de sus activos físicos, a través de mayores inversiones en agua potable, alcantarillado, vías, energía, vivienda y servicios públicos.

⁹⁹ DEAS, Malcom; OSSA, Carlos. Departamento Nacional de Planeación. Plan de Economía Social, Política economía y desarrollo social en Colombia 1986-1990. Santa fé de Bogota: Editorial Nomás, Ago. 1987. p. 56.

¹⁰⁰ MARTINEZ, Op. cit., p. 192.

- Mediante una creciente inversión en capital humano a través del gasto en educación, salud y nutrición.

- Mediante acciones orientadas a generar aumentos en la productividad de las actividades a que se hallaban vínculos. Todo ello con el fin de facilitar la generación de niveles adecuados de ingreso a través de la producción.¹⁰¹

La estrategia del crecimiento económico se orientó a apoyar y dinamizar la producción, a garantizar que la oferta de bienes respondiera a la expansión y composición de la demanda agregada, a elevar el empleo y aumentar el ingreso laboral con base en el incremento de la productividad. El énfasis en el crecimiento se sustentó en el diseño de políticas de caracteres macroeconómicos y sectoriales que crearan las condiciones propias para que el sector privado aumente su inversión productiva. El fortalecimiento de la actividad privada se constituyó, en consecuencia, en pilar fundamental del desarrollo de la administración Barco. En el se apoyó el programa de la generación masiva de empleo, la creación de riqueza nacional y el mejoramiento del nivel de vida de la población colombiana.

La viabilidad de las estrategias de desarrollo y crecimiento económico y, con ellas, los cambios esperados en la evolución de la economía colombiana, se sustentaban en la reorientación de la política macroeconómica. El manejo macroeconómico en consecuencia se concibió, no sólo desde el punto de vista de su incidencia sobre la actividad productiva, sino también como medio para orientar la economía hacia las prioridades de desarrollo social.

Desde el punto de vista económico, las políticas diseñadas y las medidas adoptadas se basaron en el análisis de las perspectivas de mediano y largo plazo y de los condicionalmente que establecían la evolución de la economía, dentro del contexto de una política antiinflacionaria.¹⁰²

Es así como la política macroeconómica previo el aumento de la demanda domestica estimulada por la reorientación del gasto público con énfasis en lo social, lo cual, a la vez que aumentaba el bienestar de la población beneficiada, impulsaba en crecimiento económico, debido a la alta utilización de mano de obra y el bajo contenido importado de este tipo de inversiones; y por la política

¹⁰¹ Ibid., p. 192.

¹⁰² Ibid., p. 192.

cambiaría y de comercio exterior orientada a aprovechar las ventajas del mayor acceso a los mercados externos, factores que crearían condiciones más propicias para el incremento acelerado de la inversión productiva y de la generación de ingresos.¹⁰³

De este modo, se anticipaba que los aumentos en la demanda interna por bienes y servicios encontrarían la oferta correspondiente y que el país podría aprovechar las oportunidades que brindan los mercados externos, fue así como la administración enfrentó el reto de diseñar y poner en vigencia tres tipos social, encaminados a erradicar la pobreza y a reincorporar los grupos alzados en armas a la vida democráticas; los de tipo macroeconómica, que se materializaron en la búsqueda de una adecuada coordinación de la política económica, consistente con el logro de tasas elevadas de crecimiento del empleo y de producción, fortalecimiento del sector externo, sector que para 1986 tan sólo comenzaba a recuperarse de la aguda crisis que lo afectó en 1984. La estabilidad del ritmo de crecimiento de los precios y; los de tipo sectorial, que se materializaron en reformas administrativas del aparato estatal a nivel central y descentralizado y en la creación de condiciones favorable a la inversión privada.¹⁰⁴

5.2.2. Racionalización de la Inversión Privada (Privatización). Aunque durante la Administración Barco nunca se utilizó el término privatización, desde un comienzo, como se desprende de documentos del Departamento Nacional de Planeación, hubo claridad respecto de que, si se deseaba estimular el crecimiento de la actividad privada y a la vez poner mayor énfasis en los programas y proyectos con claro beneficio social, era indispensable que el Estado se ocupara esencialmente de actividades donde no cabía la participación privada, como es la justicia y el orden público, o donde por sus características difícilmente, por lo menos en el corto plazo, estaba interesada en participar masivamente, como es el caso de la Educación, la salud y la atención de necesidades básicas en sitios apartados.

Dentro de ese orden de ideas se inició una ardua labor en ese sentido de manera que el país y quizás más que el país, las grandes empresas estatales que estaban acostumbradas a un status quo e independencia para incursionar en diversos campos de la actividad productiva, y que no estaban dispuestas a ceder esas

¹⁰³ Ibid., p. 193.

¹⁰⁴ Ibid., p. 193.

prerrogativas al sector privado, comenzarán a abrir esos espacios a inversiones privadas.¹⁰⁵

Es así como desde 1987 se tomó la decisión de que Ecopetrol no siguiera ampliando sus inversiones en la industria petroquímica. Así mismo, se inició un proceso complejo tendiente a liquidar los Ferrocarriles Nacionales de Colombia que prácticamente no le estaban prestando ningún servicio a la economía. Y trasladar parte de la actividad que venía desarrollando la empresa, en particular el manejo del transporte, al sector privado. Este proceso no estaba exento de traumas por cuanto por primera vez en el país se tomaba la decisión de liquidar una empresa con más de 8.000 trabajadores y con un sindicato fuerte que había logrado llevar a categoría de ley de la República las conquistas laborales obtenidas en las conversiones colectivas de trabajo. Este proceso se protocolizó con la aprobación de la Ley 21 de 1988.¹⁰⁶

Por otra parte se suspendió la autorización a las nuevas inversiones del IFI y se procedió a vender al sector privado una serie de empresas que formaban parte de sus activos, entre las que cabe destacar Sofasa, Papelcol y el Ingenio Risaralda. Adicionalmente, se inició la contratación de estudios encaminados a poner a la venta otras empresas, no solo del IFI sino también de la Corporación Nacional de Turismo, empresa a la cual se le limitaron las transferencias presupuestales para su funcionamiento, al igual que se desmontó la fuente de recursos atados de la Corporación Financiera de Transporte, con el ánimo de liquidarla o transferirla en el futuro al sector privado. También, se abrió la posibilidad de aceptar inversión privada en los servicios públicos, inclusive de inversión extranjera, con la autorización a consorcios del exterior para la contratación de la recolección y procesamiento de basuras en Bogotá.¹⁰⁷

5.2.3. Estímulos a la Inversión Privada. Los resultados señalados, no sólo reposaron sobre el equilibrio y coordinación de los grandes agregados económicos, sino también sobre políticas sectoriales encaminadas a solucionar problemas estructurales que inhibían el crecimiento más acelerado de la producción y el empleo. Dentro de éstas, a continuación haré referencia a la reforma tributaria, a la política de inversión extranjera, de racionalización de la inversión pública y de internacionalización de la economía.

¹⁰⁵ Ibid., p. 193.

¹⁰⁶ Ibid., p. 210.

¹⁰⁷ Ibid., p. 211.

5.2.4. Inversión Extranjera. En régimen andino sobre inversión extranjera, vigencia en Colombia desde 1973, fue concedido para funcionar dentro del contexto de un mercado ampliado. La posibilidad de tener acceso, en condiciones referenciales, al conjunto de países miembros, desde un solo país, a través de las asignaciones de los programas sectoriales y el programa general de liberación, constituía el principal atractivo para el inversionista extranjero. A fin de evitar una competencia desleal y ruinosa de incentivos se había considerado que era necesaria una legislación común sobre la materia. El régimen andino también buscaba estimular la transformación de las empresas de propiedad extranjera en empresas mixtas con el transcurso del tiempo.¹⁰⁸

Estos propósitos desafortunadamente no se cumplieron, No el mercado se amplió, ni las asignaciones de productos fueron efectivas, ni la capacidad de ahorro de la subregion fue suficiente para reemplazar los recursos provenientes de inversión extranjera según lo previsto en los mecanismos de transformación. Tampoco hubo incentivo y normas comunes. Por el contrario, los países se dedicaron casi desde el principio a interpretar a su acomodo las normas que deberían ser uniformes o a expedir otras totalmente diferentes.

Estas circunstancias, unidas a la necesidad de buscar mayores recursos de capital y tecnología para lograr los objetivos propuestos en el Plan de Economía Social, habían indispensable ajustar las normas sobre la inversión extranjera. Por esta razón desde inicio de la administración Barco se trabajó en ese sentido, buscando alcanzar la flexibilidad requerida para adaptarse a diferentes circunstancias, en el marco de una política de mediano y largo plazo de promoción al ingreso de capitales extranjeros.¹⁰⁹

En uso de esas facultades se expidió el Decreto 1265 de julio de 1987 donde se acepta la posibilidad de recibir inversión extranjera en todas las necesidades de la economía, con excepción de los servicios públicos, medios de comunicación, construcción de vivienda, distribución y exhibición de películas y transporte interno de pasajeros; se elimina la obligatoriedad al inversionista extranjero de vincularse con socios nacionales; se elimina la obligación de transformación en empresas mixtas, dejándose vigente sea requerimiento únicamente para las empresas extranjeras que deseen gozar del tratamiento arancelario preferencial existente en el Grupo Andino; se permite la venta de acciones o participaciones de propiedad de inversionistas nacionales a inversionistas extranjeros; se permite la repatriación

¹⁰⁸ Ibid., p. 209.

¹⁰⁹ Ibid., p. 209.

de capitales, sin restricción en cuanto al tiempo y; por último, mediante resolución del Consejo Nacional de Política Económica y Social se amplía de 20 a 25% el derecho al giro de utilidades.¹¹⁰

En el sector financiero la normatividad en materia de inversión extranjera era diferente. Desde la adopción de la Ley 55 de 1975 el país había impuesto un régimen de marchitamiento de la inversión foránea en el sector. Esta restricción solo fue removida para casos excepcionales, entre 1983-84, a raíz de la grave crisis del sector y del temor de que dineros del narcotráfico entraran a tomar posición de entidades financieras.¹¹¹

Con el objetivo de abrir la inversión destinada a la capitalización del sector financiero, que estaba excluida de la Decisión 24, el Gobierno desde finales de 1986 puso a consideración del Congreso un proyecto de Ley. Esta dada la renuencia que había en el país de tiempo atrás por la inversión extranjera y en particular la relacionada con el sector financiero fue sujeto de arduos debates y sólo fue aprobado y convertido en Ley de la República en 1989 (Ley 74). Sin embargo, la apertura al capital foráneo en el sector financiero fue más limitada que la autorizada para el sector productivo, al permitirse como línea general la inversión hasta del 49% en cada entidad, salvo excepciones vinculadas a la privatización de las entidades nacionalizadas en los primeros años de la década. Sin embargo, de cualquier forma se estipuló que no más del 49% del sector podía ser trasladado a acciones extranjeras.¹¹²

5.2.5. Programa de Modernización de la Economía. Este programa introducido por la Administración Barco en febrero de 1990, tuvo como objetivo central profundizar y consolidar el proceso iniciado en 1986, teniendo a superar los obstáculos estructurales que se habían venido presentando con el agotamiento de un modelo de desarrollo, basado en la protección con el agotamiento de un modelo de desarrollo, basado en la protección excesiva del mercado doméstico frente a la competencia externa, y cuyos efectos negativos eran evidenciar sobre la actividad económica.¹¹³

¹¹⁰ Ibid., p. 209.

¹¹¹ Ibid., p. 209.

¹¹² Ibid., p. 209.

¹¹³ Ibid., p. 209.

El esquema de crecimiento basado en la producción para el mercado interno logró sus objetivos hasta mediados de la década de los setenta. Sin embargo, poco a poco fue perdiendo vigencia, en la medida en que las unidades productivas, al no tener que competir por mantener su participación en el mercado, fueron perdiendo eficiencia y retrasándose tecnológicamente.¹¹⁴

Ello condujo a que la economía se viera enfrentada a dos grandes problemas; primero, un requerimiento cada vez mayor de mano de obra, capital e insumos para sostener el mismo nivel de producción, exigiendo, en consecuencia, un excesivo esfuerzo del país para evitar caídas en la tasa de crecimiento de la economía. Segundo, una mala asignación de recursos, derivada de una rentabilidad empresarial basada en la protección de la producción doméstica, que introdujo un sesgo antiexportador, al hacerse más rentable producir para un mercado interno, carente de competencia, que buscar la penetración de mercados externos.¹¹⁵

Con el objetivo de reactivar el dinamismo en el sector productivo, desde el inicio de la Administración Barco se adoptaron una serie de medidas tendientes a liberar y eliminar distorsiones en el sector financiero y en el comercio exterior, cuyo éxito se reflejó en un crecimiento promedio de las exportaciones no tradicionales, entre 1986 y 1989, del orden del 18% anual, tasa que contrasta con la caída de 6% anual registrada entre 1981 y 1985.¹¹⁶

5.3. ELEMENTOS GENERALES DE LA POLÍTICA FISCAL

Es pertinente recordar que la importancia de la participación del Estado en la vida de las sociedades, determina que la anabiosis de los temas relacionados con su gestión, en particular en el campo del manejo de los recursos, sea motivo de atención prioritaria. Pero tal atención es más fuerte en épocas cuando, por determinadas circunstancias, el papel de las finanzas públicas se toma desestabilizador y contrario a los propósitos de un desarrollo económico y social acelerado.¹¹⁷

¹¹⁴ *Ibid.*, p. 209.

¹¹⁵ *Ibid.*, p. 210.

¹¹⁶ *Ibid.*, p. 211.

¹¹⁷ CEPEDA ULLOA, El esquema gobierno-Oposición, Ministerio de gobierno Bogotá. Santa fé de Bogotá: Imprenta Nacional de Colombia, 1987. p. 78.

Comprometido en la tarea de recuperar la disciplina fiscal y de ajuste financiero de la administración, el gobierno debió acudir a todos los instrumentos para cumplir su cometido. Por es razón el escrito recorre el espectro, no solo del balance numérico, sino en especial de las reformas que introdujo a los regímenes tributario y presupuestal, piezas claves de la estrategia.

La política diseñada para respaldar el plan de acción enmarcado dentro de un régimen de economía social basado en la compatibilidad del crecimiento sostenido de la producción, cabe añadir que sin medir las consecuencias y sin conocer las reales posibilidades que existían de producir el milagro, no solo de reorientación, sino de equilibrio y el verdadero saneamiento de las finanzas publicas, se abrieron unas expectativas que no se podían cumplir.¹¹⁸

En efecto, las deficiencias que exhibe el sistema presupuestal colombiano, en la mayoría de los casos, son de tipo estructural o de vicios que vienen desde hace muchos años que no se pueden resolver de la noche a la mañana y menos con una simple revisión del plan.

No solo por la forma como se hizo, sino por las dificultades que acarreaba, este acto no le sirvió de nada al Gobierno entrante. Al contrario, para los opositores del régimen y para muchos colombianos, lo que quedo fue una sensación de incapacidad de las autoridades para encauzar las cosas por el camino correcto. En realidad esto no favoreció el nuevo equipo de gobierno que había entrado a cumplir su misión con un buen respaldo de la opinión pública.¹¹⁹

El objetivo de la política fiscal consiste en elevar los niveles de ahorro público y mejorar la eficiencia en la asignación del gasto, a fin de permitir Incrementos en la Inversión compatibles con el equilibrio macroeconómico. El manejo del gasto público se orienta con el propósito de favorecer la inversión social y de apoyar a los sectores productivos.

5.3.1. Sector Públicos y Programación Macroeconómica. En Colombia el gasto público se realiza esencialmente a través de las entidades del sector descentralizado. Los recaudos del Gobierno Central en su mayoría son transferidos a estas entidades que, a su vez, los complementan con recursos

¹¹⁸ Ibid., p. 90.

¹¹⁹ Ibid., p. 91.

propios o del crédito. En este sentido, si bien los ingresos del Gobierno Central representan el 40% de los que moviliza el sector público en su conjunto, la ejecución final del gasto corresponde casi en su totalidad al sector descentralizado. De ahí que para conocer las tendencias y tener una visión clara del panorama fiscal y de su capacidad de respuesta a los objetivos buscados, no sólo es indispensable la visión de conjunto, sino también establecer el panorama individual del sector central y descentralizado.

En el consolidado, para el periodo 1987-1990, está previsto que el proceso de saneamiento de las finanzas públicas continúe. La programación inicial, basada en la situación económica del país y en medidas adoptadas en 1986 y comienzos de 1987, permiten esperar que el déficit del sector público consolidado, como proporción del PIB, pase de un 3.7% (excluyendo el Fondo Nacional del Café) en 1986 al 2.5% en 1990. Ese déficit es compatible con una tasa de crecimiento de la inversión pública superior al 8.8% en promedio anual, en términos reales, lo que significa que esta última aumentará su participación en el PIB del 7.1% en 1987 al 8.2% en 1990. (Tabla 11)

Estos resultados son posibles en la medida que aumento, de manera importante, la generación de ahorro del sector público. Este se logra con el incremento de los ingresos de algunas empresas industriales y comerciales del Estado, vinculadas especialmente a la explotación y explotación de recursos naturales; con el aumento de los recaudos tributarios de Gobierno Central, derivado de la reforma realizada a finales de 1986 y con la racionalización del gasto público.

Así, está previsto que el ahorro público crezca entre 1987 y 1990, a una tasa real del 11.4%, en promedio anual, lo que permitirá que la financiación de la inversión se haga, de manera creciente, con cargo a recursos generados internamente. De una participación de ahorro público en la inversión del 47% en 1986, se pasa a una 65.4% en 1987 y a 70% en 1990.

Tabla 11. Cifras fiscales – sector público consolidado 1987-1990 (Millones de pesos constantes de 1987)

	1987	1988	1989	1990
1. Ahorro	376342	358001	475858	520336
Sector Central	138000	98000	150000	179000
Sector Descentralizado	238342	26001	325858	341336
2. Formación de Capital	578836	595396	692682	746575
Porcentaje del PIB (%)	7.1	7.1	7.9	8.2
Sector Central	201000	240000	269000	298630
Sector Descentralizado (1)	377836	355386	423685	447945
3. Déficit Fiscal	-202494	-237385	-216827	-226239
Porcentaje del PIB (%)	2.5	2.8	2.5	2.5
4. financiación	202494	237385	216827	226239
Crédito externo neto	61359	68910	92786	113272
Crédito interno neto	141135	168466	124041	112967

FUENTE: Cálculos DNP.

(1) Realizado con recursos o con endeudamiento propio. Excluye, por lo tanto, la efectuada con aportes del Gobierno Central Contabilizada en 2.1.

5.3.2. Descentralización Fiscal e Impacto Sobre el Presupuesto. Aunque para algunas personas pudiera parecer redundante el argumento que justificaba la iniciativa plasmada en el proyecto de ley preparado por el senador Luís Carlos Galán y quien esto escribe, bien vale la pena repetirlo en este aparte del capítulo que trata sobre de la política fiscal.

“Por lo menos ochocientos cincuenta municipios de Colombia están paralizados o en evidente agonía. Tan solo sobreviven las capitales de departamento y otros cincuenta o sesenta municipios mas que tienen la fortuna de recibir participaciones significativas del impuesto a las ventas o poseen algún ingreso importante por los tributos locales que le permiten mejorar un modesto presupuesto anual”.¹²⁰

“Los mas elementales servicios públicos domiciliarios no han llegado a la inmensa mayoría y la infraestructura física y social de halla en condiciones rudimentarias o dejo de crecer hace muchos años. Rara vez se menciona el servicio telefónico porque parece un lujo inaccesible que no cabe pretender mientras carezcan de agua potable. Los servicios de salud y educación están fuera del control de la comunidad y en estos municipios a nadie se le ocurre plantear algún tema relacionado con la seguridad social porque suena a fantasía considerar el asunto. Las relaciones entre los municipios y las veredas se encuentran en tal grado de penuria que los campesino solo se atreven a reclamar que se les mejore el camino de herradura como único anhelo y que la maestra de escuela de dos o tres grados de primaria al menos dicte clase durante un semestre”.¹²¹

“Según tal situación, el atraso y la agonía de las administraciones locales son consecuencia de un Estado cuyas instituciones no están concebidas para vivir y consolidar la democracia sino para restringirla o debilitarla”.¹²²

“La indigencia de los municipios en Colombia tiene directa relación con los problemas de orden Público. La violencia surge y de aclimata bien donde no esta presente el Estado o donde la única imagen de las autoridades es la de la represión mientras están desprotegias las necesidades fundamentales de la ciudadanía”.¹²³

¹²⁰ ROSAS, Op. cit., p. 350.

¹²¹ Ibid., p. 351.

¹²² Ibid., p. 357.

¹²³ Ibid., p. 370.

“La precaria situación por la que atraviesan las finanzas de los municipios y su consecuente languidecimiento económico, se debe fundamentalmente a la débil capacidad de tributación que la gran mayoría de ellos exhibe, a la ineficiente administración que caracteriza su gestión y a la inadecuada distribución que se da a los resucesos entre los distintos niveles de la administración pública”.¹²⁴

Con base en estas reflexiones, la propuesta de cesión de un porcentaje adicional del recaudo del impuesto al valor agregado, se estructuró sobre cinco pilares básicos, a saber, la inobjetable necesidad de producir la descentralización financiera y administrativa del sector público; la más correcta asignación de los recursos en las reparticiones administrativas beneficiadas con la medida; la rigurosa protección de los intereses financieros del Gobierno Central; la exigencia de un esfuerzo fiscal correlativo que impidiera la “pereza fiscal” de las administraciones locales; y la posibilidad cierta de que el Ejecutivo pudiera redistribuir las funciones entre las diferentes entidades del orden nacional, departamental y municipal.¹²⁵

La iniciativa en cuestión contempló el incremento del porcentaje que se distribuía entre los municipios en 20 puntos, a partir del primero de julio de 1986 y hasta 1992 año en el que se cumplirá el ciclo previsto por la ley distinguida en la nomenclatura jurídica con el número 12 de 1986.¹²⁶

Sin la menor duda el conjunto de normas contenidas en la aludida Ley constituyó un paso fundamental para la descentralización política y administrativa de la gestión pública, mediante el fortalecimiento de los fiscos municipales y la transferencia a ellos de funciones que antes se desarrollaban en el sector central.¹²⁷

En el contexto de la descentralización hay que anotar que con la aprobación de la Ley 57 de 1989 se creó la Financiera de Desarrollo Territorial entidad que abrió las posibilidades para movilizar una mayor cantidad de recursos hacia las diversas regiones del país y fortalecer los mecanismos de financiamiento para el desarrollo.¹²⁸

¹²⁴ GALAN S; ROSAS VEGA, Op. cit., p. 320.

¹²⁵ ROSAS, Op. cit., p. 352.

¹²⁶ *Ibid.*, p. 355.

¹²⁷ *Ibid.*, p. 359.

¹²⁸ *Ibid.*, p. 361.

La participación en el impuesto a las ventas, percibida por los municipios y otros beneficiarios, año a año, creció de manera sostenida. Así en 1986 los giros ascendieron a \$38.344.4 millones de pesos, \$50.742.4 millones de 1987, \$85.113.9 millones en 1988 y \$120.170.7 millones en 1989.¹²⁹

Para cumplir oportunamente las obligaciones, Tesorería General de la República, realizó convenios con la banca oficial e inclusive, contempló el pago de intereses moratorios a favor del respectivo municipio.¹³⁰

Mediante el Decreto 2447 de 1987 se aclararon los artículos 6 de la Ley 12/86 y 100 de la 75 del mismo año. En ellos se determinaba explícitamente, el porcentaje del impuesto a las ventas que los municipios debían destinar obligatoriamente a inversión en los programas establecidos en el artículo 7 de la Ley 12 de 1986.¹³¹

Por supuesto, en la medida en que este proceso avanzaba y se consolidaba, y entraban a funcionar plenamente los nuevos mecanismos financieros, el gobierno tuvo que efectuar los ajustes necesarios para adaptarse a los nuevos hechos y normalizar su propia situación financiera. Y es allí donde la comentada reforma tributaria contenida en la Ley 75 adquirió su verdadero completo significado estratégico.¹³²

5.3.3. El Estatuto Orgánico del Presupuesto. Dentro de este conjunto de cuestiones, el proceso presupuestario es una actividad singular en el quehacer operativo. Está ligado a toda la gama de procedimientos administrativos: desde el análisis, pasando por la planificación y la dirección, hasta el control. Su producto final, el presupuesto, recapitula en los diversos rubros a los que se aplica el análisis, los conceptos y las técnicas con que se trabajó en ellos, la información relevante para la solución de los problemas, las decisiones planteadas y la estructura administrativa a través de cuyo funcionamiento el programa aprobado se va a ejecutar, controlar y evaluar.¹³³

¹²⁹ *Ibid.*, p. 352.

¹³⁰ *Ibid.*, p. 352.

¹³¹ *Ibid.*, p. 353.

¹³² *Ibid.*, p. 355.

¹³³ *Ibid.*, p. 357.

El proceso administrativo, consiste solo en tomar decisiones y llevarlas a cabo, entonces el presupuesto es quizás el instrumento más importante de la administración. El presupuesto, teóricamente, organiza, ejerce influencia, facilita y expresa el pensamiento y la acción de la administración. Tiene por lo tanto que estar relacionando con los objetivos, políticas, prácticas y estructura de la organización, cuando el presupuesto esta diseñado racionalmente, contribuye a la consecución efectiva y eficiente de las tareas administrativas. Cuando esta construido con descuido o esta mal coordinado con los requisitos de manejo es, sin duda, una de las causas de las malas decisiones y de las ejecuciones deficientes.¹³⁴

Pese a los vacíos o a las fallas advertidas, el Gobierno presidido por el doctor Barco cumplió el compromiso que había adquirido con el país de modernizar el sistema presupuestal colombiano y tratar de convertirlo en un instrumento eficaz para la política económica.¹³⁵

5.3.4. Comportamiento de los Ingresos Durante el Periodo 1986 a 1990.

Contrariamente a las expectativas que algunos sectores habían planteado respecto al peligro de una disminución de los ingresos por obra de la reforma tributaria, el recaudo no solo aumento, sino además se sostuvo sobre bases ampliadas, lo que demuestra los progresos alcanzados en la gestión tributaria.¹³⁶

En términos reales, los ingresos pro conceptos del impuesto de renta crecieron 19.0% en 1986, 21.7% en 1987 (incluido el efecto de la amnistía \$19.033 millones y ECOPETROL); 28.2% en 1988 a penas 0.4% en 1989 y 6.6% en 1990. De una variación promedio real anual de 2.5% en el lapso 1980-1986, se paso a 13.7% en 1986-1990.¹³⁷

La reforma permitió aumentar en 0.6 puntos la participación de este impuesto en el PIB pasando de 3.3% a 4.1% entre 1986 y 1990. De igual manera, le devolvió la elasticidad al tributo DE 1.06 en 1986 y 1990 a una magnitud cercana a 1.3 para 1990 y abrió la posibilidad de incrementar la participación en los ingresos totales de 19.4% en el 86 a 25.2 % en el 90.¹³⁸

¹³⁴ Ibid., p. 358.

¹³⁵ Ibid., p. 358.

¹³⁶ Ibid., p. 360.

¹³⁷ Ibid., p. 361.

¹³⁸ Ibid., p. 362.

En la composición interna de los contribuyentes de este impuesto, los cambios en la legislación permitieron que el peso de la carga se dirigiera a las sociedades y disminuyera para las personas naturales, en especial para los asalariados. La participación en el recaudo de las personas naturales descendió de 80.3% en 1985 al 35.2% en 1990, mientras que el de las sociedades aumento de 19.72% a 64.85 en el mismo periodo.¹³⁹ Este cambio en la distribución de la carga tributaria, obedeció, por una parte, al desmonte de la doble tributación en cabeza de los socios y, de otra, a la exoneración de la obligación a las personas de bajos ingresos. El numero de declarantes disminuyo significativamente. Así, de 2.272.043 declarantes en el año aludido se paso a solo 891.5218 en 1989. Esta reducción del 60% permitió descongestionar la administración.¹⁴⁰

Aun cuando la reforma bajo nominalmente las tarifas, la tributación efectiva de las sociedades mejoro en forma apreciable, si se considera que la tasa efectiva venia descendiendo desde 1980. El nuevo esquema, con tasas más realistas y caracterizadas por una normatividad sencilla y un procedimiento simple, devolvió la confianza en el sistema. Las tarifas existentes con anterioridad a la Ley 75 de 1986 (40%) resultaban en extremo elevadas. En promedio habían alcanzado su máximo nivel en q980, año cuando se ubicaron en 30.5% Con las nuevas disposiciones, la tarifa efectiva alcanzo el 30.8% en el 86, cuando la nominal era 33% para la sociedades anónimas y asimiladas y del 30% para las extranjeras y limitadas.¹⁴¹

De otra parte, la reforma en careció el endeudamiento al impedir la deductibilidad gradual de una parte de los intereses pagados, de forma tal, que entre mayor fuera el nivel de endeudamiento, mayor seria el impuesto que compensaría la disminución en la tributación sobre las utilidades comerciales. En términos reales, las sociedades aumentaron su aporte al fisco en el 75.6% en 1986, 78,4% en 1987, 41.2% en 1988 11.9% en 1989 y 14.3% en 1990.¹⁴²

Con la expedición del Decreto Extraordinario 1321 de 1989, se elimino el impuesto sobre el patrimonio a partir de ese mismo año gravable, para los primeros \$10 millones de la casa de habitación del contribuyente y en su totalidad a partir de

¹³⁹ Ibid., p. 358.

¹⁴⁰ Ibid., p. 358.

¹⁴¹ Ibid., p. 359.

¹⁴² Ibid., p. 361.

1992. El cambio busca que en el futuro, los gravámenes sobre la propiedad raíz sean fuente de ingresos municipales.¹⁴³

El énfasis en el comportamiento del impuesto sobre la renta se debe a que la reforma centro su atención en este aspecto; sin embargo, el IVA sobre bienes internos y sobre bienes importados tuvo un comportamiento satisfactorio a lo largo del periodo gracias a la dinámica que mantuvo el consumo y las importaciones. Medido en términos reales, el segundo de los aludidos registró crecimientos de 35.6% en 86, del 20% en el 87 y del 11.2 en el 88. Si bien en los dos años siguientes las magnitudes descendieron, de todas maneras su contribución a los ingresos corrientes se mantuvo alrededor del 7.5% en el caso de la actividad económica externa y del 12.5% para la domestica. El CIF a las importaciones, también mostró una tendencia positiva durante todo el periodo. El tabla que se inserta al final de este capítulo, recoge las cifras pertinentes.¹⁴⁴

5.3.5. Comportamiento del Gasto Durante el Periodo 1986 a 1990. En grandes cifras, el presupuesto de la Nación durante el lapso correspondiente a la administración barco paso de \$976.5 mil millones a \$3.182.2 mil millones lo que en términos reales implico un crecimiento promedio anual de 6.5%.¹⁴⁵

Aunque la estructura del gasto no vario en forma significativa, vale la pena destacar tres hechos interesantes: el aumento de participación de la inversión, que de algo mas de 26% en el 86, paso a 28.8% en el ultimo año de gobierno. Dos y medio puntos porcentuales, que quizás digan poco en términos relativos, en recursos en pesos implico un crecimiento de \$648.7 millones entre los años analizados. Dicha magnitud, no solo trajo consigo porcentajes de crecimiento en valores corrientes del 18.4% en el 87/88 y del 13% en el 88/89, sino del 8.3% real anual promedio, cifra que se compara muy favorablemente con el 1.1% de la administración anterior.¹⁴⁶

Otro de los aspectos relevantes es la perdida de participación de los gastos de funcionamiento, que de copar el 55.4% en el 87, disminuyó al 51.1% en el ultimo año de gobierno. Con todo, el aumento promedio de las erogaciones para atender

¹⁴³ Ibid., p. 363.

¹⁴⁴ Ibid., p. 363.

¹⁴⁵ Ibid., p. 364.

¹⁴⁶ Ibid., p. 365.

servicios personales se contribuyo actor negativo para el anterior proceso de manejo del gasto público.¹⁴⁷

En consideración a que los vencimientos de las operaciones de préstamos contratadas durante la administración Turbay Ayala se concentraron en el periodo objeto de comentario, la participación del servicio de la deuda externa paso del 13% del total del gasto en 1986 al 18% en los años siguientes. Por obvias razones, la destinación de un porcentaje así le resto posibilidades al Ejecutivo en el manejo y asignación de los recursos públicos.¹⁴⁸

En la financiación del gasto, los ingresos corrientes aportaron, en promedio cerca del 79% de las disponibilidades; el crédito interno y externo, el 6.5% y 14% respectivamente, y los recursos del balance el 0.5% restante.¹⁴⁹

La ejecución del presupuesto de gastos, entendida como la suma de giros efectivos y reservas constituidas, fue el promedio, durante el periodo, del 96.8%. En el transcurso de dicho periodo, el proceso se cumplió con crecimientos en promedio del siguiente orden gastos de funcionamiento, el 32.8%; servicios de la deuda, 36.3% inversión, 36.5% A su turno, la ejecución de los servicios personales aumento a un ritmo del 30% anual, a tiempo que los gastos generales se hizo al 42% y las transferencia al 33%.¹⁵⁰

Esta situación genero un cambio en la composición del gasto de funcionamiento. Los servicios personales, de representar el 26.6% de este tipo de gasto en 1986, pasaron al 28% en el ultimo año, a tiempo que los gastos generales y las trasferencias pasaron del 4.8% y 68.6% en el 86 a 5.9% y 65.8% en 1990, respectivamente.¹⁵¹

Aunque los aumentos salariales determinados para los servidores públicos fueron inferiores a los ritmos observados del gasto de funcionamiento, es preciso aclarar que se hizo necesario realizar un gran esfuerzo en cuatro frentes vitales de la administración para evitar deterioros mayores a los que desgraciadamente se

¹⁴⁷ Ibid., p. 365.

¹⁴⁸ Ibid., p. 365.

¹⁴⁹ Ibid., p. 366.

¹⁵⁰ Ibid., p. 369.

¹⁵¹ Ibid., p. 380.

habían acumulado en los periodos presidenciales anteriores. El esfuerzo en cuestión se concentro en los siguientes:

- ❖ En la imperiosa necesidad de proveer a los sectores de justicia, defensa y seguridad de la dotación y equipo humano necesario para responder con eficiencia las exigencias originadas en las condiciones complejas de orden público que vivía el país.
- ❖ La adecuación de las plantas de otros sectores en las que las limitaciones de personal impedían la correcta prestación de los servicios.
- ❖ En el cumplimiento de las obligaciones prestaciones, pensionales y de cesantías que se habían diferido en el tiempo y que a esta altura era insoportables.
- ❖ Con el objeto de darle mayor transparencia al manejo presupuestal, el Ministerio traslado en cada año al rubro de funcionamiento, montos significativos de gastos operativos que antes se cubría con cargo al presupuesto de inversión. Esta modificación, desde luego, se reflejó en las cifras absolutas y en los porcentajes del rubro de funcionamiento que, como se observo, gano en dinámica.¹⁵²

En materia de reservas de apropiación, la situación no mejoro en relación con periodos anteriores. Aunque se hicieron esfuerzos notables orientados a mejorar los índices de desempeño del sector público y los avances no fueron importantes a juzgar por las sumas que bajo la figura de reservas pasaron a ser ejecutadas en periodos posteriores. Dejar de ejecutar cerca del 10% del programa de gastos no es un resultado que se puede destacar abiertamente.¹⁵³

Siguiendo la tendencia de tener en los establecimientos públicos el soporte más fuerte para la realización de la política economía y social del Gobierno, durante el cuatrienio del Presidente Barco estos organismos evolucionaron rápidamente. Ejecutaron cerca del 50% del gasto general de la Nación y tuvieron a su cargo el suministro de una parte significativa de los servicios de transporte,

¹⁵² Ibid., p. 380.

¹⁵³ Ibid., p. 382.

comunicaciones, salud, educación, cultura, vivienda, agricultura, seguridad y asistencia social generación y transmisión de energía, diseño y construcción de la infraestructura y explotación y manejo de los recursos naturales.¹⁵⁴

Cabe señalar que la inversión, presentó una notable recuperación frente a los registros de años anteriores. Este hecho se respaldó en la mayor disponibilidad de recursos de crédito externo. No hay que olvidar que en 1988 la Tesorería contó con el crédito Concordé y en 1989 el Challenger.¹⁵⁵

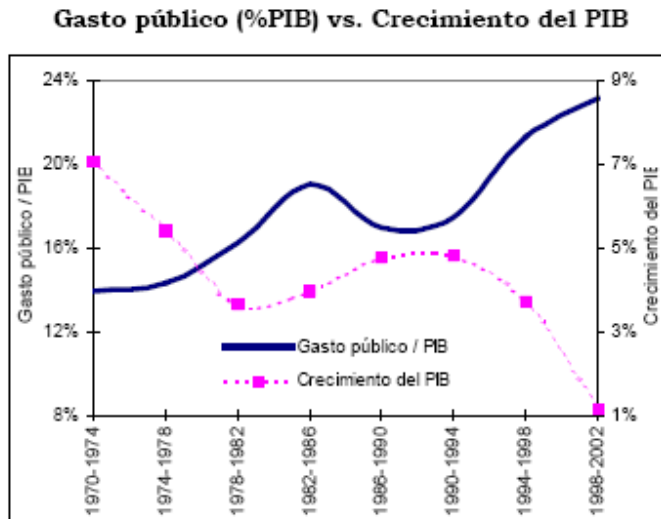
Aunque las cifras consolidadas del sector central y el descentralizado arrojan resultados relativamente satisfactorios para los gastos realizados en el frente social –objetivo básico del Gobierno Barco–, la rigidez del sistema presupuestal, la inercia de las asignaciones y el problema que entrañan las rentas de destinación específica, atentaron contra el buen propósito de aumentar en proporción considerable los aportes del fisco a la solución de problemas claves de la población.¹⁵⁶

¹⁵⁴ Ibid., p. 393.

¹⁵⁵ Ibid., p. 364.

¹⁵⁶ Ibid., p. 378.

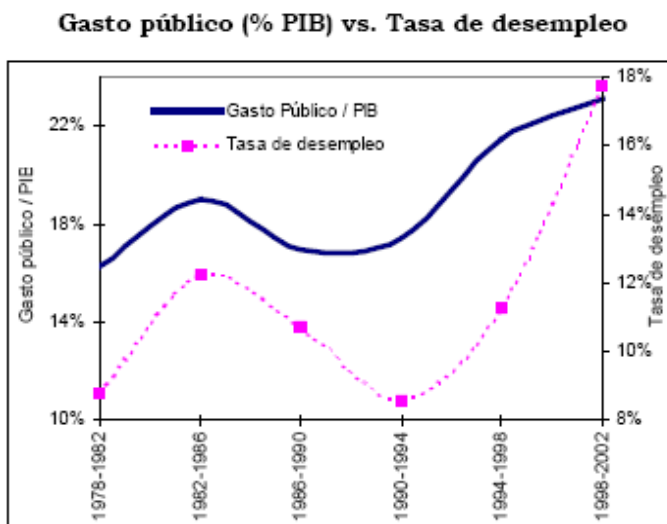
Figura 2. Gasto público (%PIB) Vs. Crecimiento del PIB.



Fuente: DEE-DNP.

Nota: El crecimiento del PIB es un promedio geométrico, mientras que el gasto público como porcentaje del PIB es un promedio simple por periodo de gobierno.

Figura 3. Gasto público (%PIB) Vs. Tasa de desempleo



Fuente: DEE-DNP.

Nota: El crecimiento del PIB es un promedio geométrico, mientras que el promedio de la tasa de desempleo por gobierno es un promedio simple.

5.3.6. El Plan de Acción para los Cuatro Años. El gobierno frente a lo fiscal, pondría en ejecución sería el del Partido Liberal en la definición de objetivos y de prioridades que el plan contenía, implícitamente se podía encontrar la misión de las finanzas públicas en el contexto de las acciones de política económica próximo a desarrollar.

Así las cosas después de advertir claramente que la precaria situación fiscal estaba agudizando los fenómenos de deterioro de las condiciones sociales de los sectores populares, debido a la reducción de las inversiones sociales, que disminuyen la cobertura de los sistemas de salud, seguridad social, atención de la niñez, alimentación escolar y nutrición, el candidato elegido para desempeñar la promesa magistratura el dijo a los colombianos: “para hacer frente a estos problemas, el liberalismo en el gobierno acometerá la tarea de reconstrucción económica, la cual escara enmarcada dentro de un régimen de economía social basado en los siguientes criterios: ¹⁵⁷

❖ Las políticas económicas y sociales del estado deben estar encaminadas a hacer compatibles el crecimiento sostenido de la producción y la justa distribución de la propiedad y del ingreso.

❖ El objetivo central de la economía social es la erradicación de la pobreza absoluta que se ubica en las zonas rurales deprimidas y en las aglomeraciones marginales de las ciudades. El 45% de la población colombiana no tiene ingresos para satisfacer los mínimos requerimientos de subsistencia.

❖ El liberalismo no concibe que se deba esperar a que la riqueza nacional se acreciente, o a que se produzca la reactivación económica, como requisitos para iniciar una política distributiva y de lucha contra la miseria. ¹⁵⁸

Adicional a estos criterios, un propósito claro para el electo presidente era el desarrollo de un mercado doméstico de capitales que, desde luego, implicaba cambios en la legislación tributaria y financiera.

¹⁵⁷ BARCO, Virgilio. Las Políticas económicas y Sociales. En: Revista Debates de Coyuntura Económica. Imprenta Nacional de Colombia, No. 2 (Jul. 1986); p. 325.

¹⁵⁸ BARCO, Virgilio. Hacia una Colombia Nueva. Santa fé de Bogota: Editorial Oveja Negra, 1986. p. 120.

Sobre el particular señalaba. “Al considerar la cuestión de los niveles de endeudamiento de las empresas privadas, se observa que para crecer ellas tendrán que ampliar su base accionaria con participación de grupos, instituciones o personas naturales; bien sea a través de una Bolsa de Valores mas activa, o mediante la gestación y crecimiento de un mercado de capitales domestico que estimule la canalización de recursos internos hacia sectores críticos de la economía”.¹⁵⁹

El enunciado de los objetivos de política, aunque generales por lo ya anotado, señalaban el camino que debía seguir la política fiscal durante los cuatro años. En verdad y sin que se convirtiera en la única pieza para distribuir el ingreso, la actividad financiera del gobierno debía brindar un concurso decidido. Tanto el régimen tributario como el gasto Público tenían que adecuarse al mandato de hacer compatible el crecimiento sostenido con la justa distribución de los beneficios.¹⁶⁰

En particular las normas impositiva no solo debían propender por una mejor repartición de la carga, sino darle salida pronta a la dinamización del mercado de capitales, afectando por unas disposiciones que gravaban doblemente a sociedades y socios y favorecían el endeudamiento. Pero también afectaban el recaudo.¹⁶¹

El gasto, a su turno, era necesario encauzarlos hacia los sectores menos favorecidos para tratar de erradicar la pobreza absoluta. De igual manera, la construcción de la infraestructura, indispensable para sustentar las actividades productivas, hacia parte de las prioridades de gasto de la administración. Así, no escapaba a la estrategia, el factor financiero del sector público.¹⁶²

5.4. ELEMENTOS GENERALES DE LA POLÍTICA TRIBUTARIA

La política tributaria es una alternativa que permite actuar con mayor certeza a la vigilancia de la gestión fiscal; sus características y su importancia como modelo de control y de investigación, con el fin de tener una nueva herramienta que ayude a

¹⁵⁹ Ibid., p. 120.

¹⁶⁰ Ibid., p. 125.

¹⁶¹ Ibid., p. 129.

¹⁶² Ibid., p. 145.

detectar y combatir los delitos cometidos contra los bienes del Estado, de esta manera se contribuye a mejorar la economía de nuestro país y el bienestar de nuestra gente.

El propósito fundamental de la política tributaria es de detectar fraudes y evitar que se evadan los impuestos.

Debe tenerse en cuenta que la naturaleza y el alcance de la política tributaria se puede afectar mediante legislaciones, normas y disposiciones que se adapten con la detección de evasión de impuestos.¹⁶³

También se debe efectuar acciones que:

- ❖ Permitan evaluar la correcta utilización de los recursos provenientes de las políticas tributarias.
- ❖ Determinar el grado en que se han alcanzado los objetivos propuestos en la política tributaria y los resultados obtenidos en relación a su cumplimiento con los recursos asignados.
- ❖ Evaluar el grado de economía, eficiencia y eficacia en el manejo de los recursos públicos.
- ❖ Establecer las causas de ineficiencias o prácticas antieconómicas.¹⁶⁴

Con las normas y leyes aplicadas verificar que se de el manejo acorde a los dispositivos legales, evaluando el grado de cumplimiento y eficiencia de la ejecución del presupuesto, el endeudamiento público y de gestión gubernamental. La política tributaria como herramienta para controlar la evasión de impuestos ha llevado a buscar nuevas alternativas de utilización de los recursos tales como la deslegitimación del sistema político y la distorsión del recurso económico. Los ingresos tributarios que se obtienen, y la asignación del gasto público es donde se presentan el déficit fiscal que afronta nuestro país.

¹⁶³ Las políticas, los instrumentos y la organización institucional del PNR pueden verse e Presidencia de la República, Consejería para la Reconciliación, Normalización y Rehabilitación; Secretaria de Integración Popular. Plan Nacional de Rehabilitación: una estrategia de desarrollo social y regional para la reconciliación 1986-1990, Santa fé de Bogota: (May. 1988); p. 20.

¹⁶⁴ Ibid., p. 23.

Estos planes tributarios se basan en un compromiso ético entre el sector privado y público en la lucha contra la evasión de impuestos, presentando políticas, estrategias y acciones globales.¹⁶⁵

5.5. ELEMENTOS GENERALES DE LA POLÍTICA DE PRECIOS

En circunstancias como la presentada en 1986, de bajos precios externos y un excedente económico generado por las exportaciones, se requería de una clara decisión política para no ceder a las tentaciones populistas de deteriorar en términos reales el precio de los combustibles. El Gobierno Nacional requería mantener o aumentar los precios a fin de:

- ❖ Generar excedentes transferibles de ECOPETROL
- ❖ Financiar el plan de inversiones de dicha Empresa.
- ❖ Moderar el crecimiento del consumo de gasolina motor, parte de la cual es importada y vendida con elevado subsidio.
- ❖ Acercarse a precios económicos de los combustibles.

La evolución de precios de la gasolina motor al finalizar diciembre de los años 1986 – 1990 (Tabla 9).¹⁶⁶

5.5.1. Manejo de los Excedentes de ECOPETROL. Después de una década de dificultades financieras generadas por la importación de crudo y derivados, vendidos en el mercado interno con elevadas pérdidas, ECOPETROL mostraba un periodo de “bonanza” gracias a su participación en las exportaciones de crudo.¹⁶⁷

La experiencia de otros países denotaba, que sin un control externo, las empresas petroleras tendrían propensión a emplear sus excedentes en una serie de proyectos generalmente suntuarios, de prestigio o de reducida rentabilidad social, la decisión del gobierno de emplear parte del excedente para sectores energéticos deficitarios y para las arcas centrales enfrente la oposición de la administración de

¹⁶⁵ Ibid., p. 30.

¹⁶⁶ IZASA, José Fernando, Políticas Energética del Gobierno de Virgilio Barco Vargas. Santa fé de Bogota: Contraloría General de la Republica, 1988. p. 394.

¹⁶⁷ Ibid., p. 396.

ECOPETROL que consideraba que a la Empresa le correspondía el manejo y la decisión del uso de estos fondos.¹⁶⁸

Se requirieron varios eventos para que ECOPETROL reconociera que es un “administrador” de un recurso nacional –el petróleo in situ- y no su propietario, la propiedad es de la Nación y a esta debe corresponder la decisión del destino de las utilidades que se derivan de su explotación. La modificación al estatuto presupuestal y la creación del Confis plasma la voluntad política del Gobierno de emplear los recursos de las empresas monopolíticas que utilizan concesiones o bienes públicos para los programas prioritarios definidos por el Conpes. En esta forma (Tabla 12,13,14,15,16):

¹⁶⁸ Ibid., p. 395.

Tabla 12. Evolución de precios de gasolina (1986-1990)

	PRECIO GASOLINA CORRIENTE(a)	PRECIO CORRIENTE
1986	131.0	0.60
1987	157.0	0.60
1988	195.0	0.59
1989	267.0	0.61
1990 (b)	364.0	0.65

FUENTE: Informes anuales de ECOPETROL, 1986 a 1990

a. En pesos de 1986 el precio evoluciono de \$131/galón a \$137/galón

b. Enero de 1990

Tabla 13. Sector público consolidado (Porcentaje del PIB)

	1987	1988	1989	1990
Ingresos Corrientes Netos	31.56	31.01	31.68	31.51
Pagos Corrientes Netos	25.52	25.20	25.86	25.54
Ahorro	6.04	5.81	5.82	5.98
Pagos de Capital Netos	7.29	7.76	7.47	6.23
Créditos Neto a Entidades	0.20	0.23	0.12	0.07
Déficit	-1.45	-2.18	-1.77	-0.32
Financiamiento	1.45	2.18	1.77	0.32
- Crédito externo Neto	-0.35	1.97	0.41	-0.37
- Crédito Interno Neto	0.53	0.22	0.67	0.35
- Otros	1.26	-0.01	0.69	0.35

DANE: Departamento Nacional de Planeación y cálculos propios.

Tabla 14. Operaciones efectivas del gobierno nacional (Como porcentaje del PIB)

	1.986	1.987	1.988	1.989	1.990
INGRESOS CORRIENTES NETOS	9.65	10.36	10.31	10.20	10.32
Tributarios	9.00	9.50	9.33	9.54	9.40
- Directos	3.21	3.48	3.43	3.63	3.95
- Indirectos	5.79	6.02	5.90	5.90	5.45
No Tributarios	0.65	0.86	0.99	0.67	0.91
GASTO OPERACIONAL	8.32	8.70	9.07	9.37	8.98
Nomina	1.90	1.90	1.88	1.91	2.22
Gastos Generales	0.75	0.70	0.85	0.97	0.83
Transferencias	4.67	4.79	4.99	5.10	4.61
- A las Regiones *	2.67	4.79	4.99	5.10	4.61
Intereses Deuda	1.00	1.30	1.35	1.36	1.29
AHORRO CORRIENTE	1.32	1.65	1.24	0.83	1.34
PAGO INVERSION	2.20	2.20	2.32	2.06	2.02
PAGO CRÉDITO	0.46	0.08	0.38	0.38	0.21
PAGO TOTALES	10.98	10.82	11.77	11.81	11.21
DEFICIT	-1.32	-0.46	-1.45	-1.65	-0.89
FINANCIAMIENTO	1.32	0.46	1.45	1.65	0.89
Crédito externo neto	1.21	-0.51	1.00	0.59	0.27
Crédito interno neto	0.91	0.04	0.29	0.19	0.23
Operaciones Banco República	-0.80	0.93	0.16	0.87	0.39

FUENTE: 1986-1987, con base en información Banco de la República; 1988-1990, con base en información de Departamento Nacional de Planeación.

*Comprende situación fiscal, cesión de imponentas a los municipios y transferencias a Fondos Educativos Regionales y a Servicios de Salud.

Tabla 15. Reorientación social del gasto público - Miles de Millones de Pesos
(\$ Constantes de 1990)

	1.986	1.987	1.988	1.989	1.990
A. Programas contra la pobreza	395	498	530	576	536
- Inversión sectores sociales	250	258	280	322	319
- Inversión en infraestructura	145	240	250	254	217
B. Plan Nal. Rehabilitacion ²	38	136	146	138	102
C. Gasto social basico ³	1.712	1.815	1.897	2.072	2.137
D. Otros programas sociales ⁴	169	279	299	281	256
E. Gasto social amplio (C+D)	1.881	2.094	2.196	2.353	2.392
F. Resto gasto público	4.884	4.874	5.016	5.118	5.000
G. Total gasto público (E+F)	6.675	6.968	7.212	7.471	7.392

FUENTE: Cálculos y estimación del autor, con base en Juan Carlos Ramírez, "El gasto Público social del Gobierno Central", coyuntura Social. Fedesarrollo/Institución SER, No 2 Bogota, mayo 1990.

1 Estimación sobre los programas de gasto Público focalizados en los grupos más pobres.

2 Asignaciones de gasto público para los programas del Plan Nacional de Rehabilitación (incluidos en las áreas sociales y de infraestructura del numeral A).

3 Gato social efectuado por las entidades sociales en: salud y bienestar social, seguridad social; educación y capacitación; promoción del empleo; promoción comunitaria; desarrollo indígena; y justicia.

4 Incluye los programas sociales realizados por entidades no-sociales en: Plan Nacional de Rehabilitación (áreas de infraestructura de Desarrollo integral Campesino del DRI; programas de Asentamientos Humanos; y programas del plan sectorial de acueductos y alcantarillado.

Tabla 16. Participación en el PIB

	1.986	1.987	1.988	1.989	1.990
A. Programas contra la pobreza	2.3	2.8	2.8	3.0	2.7
- Inversión sectores sociales	1.5	1.4	1.5	1.7	1.6
- Inversión en infraestructura	0.8	1.4	1.3	1.3	1.1
B. Plan Nal. Rehabilitación	0.2	0.7	0.8	0.7	0.5
C. Gasto social básico	10.0	10.1	10.1	10.7	10.6
D. Otros programas sociales	1.0	1.5	1.6	1.4	1.3
E. Gasto social amplio (C+D)	11.0	11.6	11.7	12.1	11.9
F. Resto gasto público	28.5	27.0	26.7	26.4	24.6
G. Total gasto Público (E+F)	39.5	38.6	38.4	38.5	36.5

FUENTE: Cálculos y estimación del autor, con base en Juan Carlos Ramírez, "El gasto Público social del Gobierno Central", coyuntura Social. Fedesarrollo/Institución SER, No 2 Bogota, mayo 1990.

1 Estimación sobre los programas de gasto Público focalizados en los grupos más pobres.

2 Asignaciones de gasto público para los programas del Plan Nacional de Rehabilitación (incluidos en las áreas sociales y de infraestructura del numeral A).

3 Gato social efectuado por las entidades sociales en: salud y bienestar social, seguridad social; educación y capacitación; promoción del empleo; promoción comunitaria; desarrollo indígena; y justicia.

4 Incluye los programas sociales realizados por entidades no-sociales en: Plan Nacional de Rehabilitación (áreas de infraestructura de Desarrollo integral Campesino del DRI; programas de Asentamientos Humanos; y programas del plan sectorial de acueductos y alcantarillado.

Tabla 17. Tabla de crecimiento anual en términos reales

	86-87	87-88	88-89	89-90	86-89	86-90
A. Programas contra la pobreza	26.1	6.5	8.7	-6.9	10.7	7.9
- Inversión sectores sociales	3.4	8.6	14.9	-1.0	8.9	6.3
- Inversión en infraestructura	64.9	4.2	1.7	-14.4	20.4	10.6
B. Plan Nal. Rehabilitación	262.4	7.2	-5.3	-26.2	54.4	28.3
C. Gasto social básico	6.0	4.6	9.2	3.2	6.6	5.7
D. Otros programas sociales	65.0	7.4	-6.0	-9.0	18.5	10.9
E. Gasto social amplio (C+D)	11.3	4.9	7.1	1.7	7.8	6.2
F. Resto gasto Público	-0.2	2.9	2.0	-2.3	4.8	2.4
G. Total gasto Público (E+F)	3.0	3.5	3.6	-1.1	3.4	2.2
PRODUCTO INTERNO BRUTO	5.4	4.1	3.4	4.1	4.3	4.2

FUENTE: Cálculos y estimación del autor, con base en Juan Carlos Ramírez, "El gasto Público social del Gobierno Central", coyuntura Social. Fedesarrollo/Institución SER, No 2 Bogotá, mayo 1990.

1 Estimación sobre los programas de gasto Público focalizados en los grupos más pobres.

2 Asignaciones de gasto público para los programas del Plan Nacional de Rehabilitación (incluidos en las áreas sociales y de infraestructura del numeral A).

3 Gato social efectuado por las entidades sociales en: salud y bienestar social, seguridad social; educación y capacitación; promoción del empleo; promoción comunitaria; desarrollo indígena; y justicia.

4 Incluye los programas sociales realizados por entidades no-sociales en: Plan Nacional de Rehabilitación (áreas de infraestructura de Desarrollo integral Campesino del DRI; programas de Asentamientos Humanos; y programas del plan sectorial de acueductos y alcantarillado.

5.5.2. Fortalecimiento del Sector Externo. El cuatrienio de 1987-1990 fue un periodo de fortalecimiento general del sector externo, como componente central del programa de crecimiento y estabilidad propuesto por el gobierno. Estos resultados fueron a pesar de la crisis cafetera y de las fluctuaciones registradas en los ingresos por concepto de exportaciones petroleras, que ganaron crecientes importancia al rendir sus frutos las inversiones en exploración y transporte realizadas en periodos anteriores. Para dicho fortalecimiento fueron cruciales dos hechos: primero, la aplicación de una política equilibrada; y, segundo, la implementación de una política de endeudamiento que logro atender en forma satisfactoria la alta concertación de pagos de amortizaciones y garantizar los recursos netos externos para la financiación de los programas de inversión pública.¹⁶⁹

Rasgo distintivo fue la consolidación del cambio estructural en la composición de las exportaciones colombianas. Su importancia en el contexto de largo es innegable. Ante todo, el efecto sobre el crecimiento económico que genera un sector exportador más diversificado y dinámico. Además, por su impacto favorable sobre la estabilidad de balanza de pagos, en cuento le permite al país absorber con menores traumatismos los desequilibrios causados por el deterioro en los precios mundiales de los bienes primarios exportables.

En el pasado, por ejemplo, habría sido impensable que con una crisis cafetera de la magnitud de la que se gestó a partir de 1989 la economía hubiera podido asimilar la caída vertical de los precios del grano y, al mismo tiempo, mantener sus equilibrios macroeconómicos básicos. Un sector exportador más fuerte lo permitió, aunque, claro está, dada la importancia interna del sector cafetero sobre la demanda agregada, fue inevitable un cierto grado de debilitamiento en las fuentes de crecimiento del PIB.¹⁷⁰

La tabla 15 muestra esta consolidación del cambio estructural. Las exportaciones de café, que en 1985 sumaban un 45% del total exportado y en 1986 subieron al 50,5%, como consecuencia de la minibonanza cafetera, disminuyendo a partir de allí su importancia relativa, hasta situarse en menos del 20% en 1990. Las exportaciones de petróleo, por su parte, aumentaron su contribución del 11% en 1985 al 27% en 1990, aunque con su bache en 1988 resultante de la caída de los precios externos del crudo en un 23% en dólares.¹⁷¹

¹⁶⁹ MARTINEZ, Op. cit., p. 293.

¹⁷⁰ Ibid., p. 295.

¹⁷¹ Ibid., p. 296.

Pero, sin duda, el hecho más notable fue el sostenido crecimiento de las exportaciones menores (y, en menor medida, las de carbón), que permitió compensar el deterioro del sector cafetero y contrarrestar la inestabilidad de las exportaciones del petróleo. De hecho, las exportaciones menores crecieron en el periodo 1986-1990 a una tasa anual del 18.3% (en dólares) y duplicaron su valor en términos absolutos. Con ello, para 1990 generaron cerca del 38% de los ingresos de exportación del país, casi el doble de lo recibido por las ventas externas del café.¹⁷²

Tabla 18. Estructura porcentual de las exportaciones

	1985	1986	1987	1988	1989	1990
Café	45.0	50.5	31.1	30.3	24.5	19.8
Hidrocarburos	10.8	11.4	25.5	18.5	23.2	27.4
Carbón	3.3	3.7	5.0	5.7	7.6	7.7
Níquel	1.4	0.9	1.4	3.0	3.1	2.1
Oro	9.7	8.5	7.3	7.7	6.1	5.3
Menores	29.7	25.1	29.6	34.7	35.6	37.7
TOTAL	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

FUENTE: Con base en información de Banco de la República

¹⁷² Ibid., p. 299.

Gracias a los desarrollos exportadores recién indicados fue posible allegar las diversas requeridas para satisfacer las necesidades de importación de la economía, en un ambiente de menores restricciones y controles. Pero no sólo ello. También se lograron generar continuos superávits en la balanza comercial, equivalencia en promedio al 3,5% anual del PIB durante 1987-1990, para contribuir a financiar el acrecido déficit de la cuenta de servicios originada en los pagos por intereses de la deuda externa.¹⁷³

El resultado general de esta evolución, sumado a montos anuales de transferencias del orden del 2,4% del PIB, fue el mantenimiento de niveles promedio de déficit en la cuenta corriente de la balanza de pagos inferiores al 0,5% del PIB. Con una situación de balance externo prácticamente en equilibrio, y una evolución del endeudamiento externo neto acorde con los parámetros establecidos, las reservas internacionales netas del país crecieron pari-passu con el aumento del PIB, estabilizándose así la capacidad de pagos del país en niveles suficientes para atender de divisas de la economía (Tabla 16).¹⁷⁴

Como quedo dicho anteriormente, al manejo de la política cambiaria fue factor crucial para alcanzar los objetivos de fortalecimiento, estabilidad y competitividad del sector externo propuestos desde comienzos del gobierno, en especial los relacionados con el retorno de las exportaciones menores a un sendero de crecimiento alto y sostenido. En este contexto, la tasa de cambio se mantuvo aproximadamente constante hasta 1988 en los niveles reales de 1986.¹⁷⁵

¹⁷³ Ibid., p. 321.

¹⁷⁴ Ibid., p. 329.

¹⁷⁵ Ibid., p. 322.

Tabla 19. Indicadores de balanza de pagos - (Porcentaje del PIB)

	1985	1986	1987	1988	1989	1990
CUENTA CORRIENTE	-4.9	1.6	-0.1	-0.4	-0.5	1.0
Balanza Comercial	0.3	5.8	4.0	2.2	3.5	4.1
Exportaciones	11.7	15.6	14.6	14.0	14.5	14.7
Café	5.3	7.9	4.5	4.3	3.5	2.9
Menores	3.5	3.9	4.3	4.9	5.1	5.5
Importaciones	11.4	9.8	10.5	11.9	10.9	10.6
Cuentas de servicios	-6.7	-6.4	-6.9	-4.9	-6.2	-5.2
Transferencias	1.4	2.2	2.8	2.5	2.2	2.1
Balanza de Capital	6.8	3.1	-	2.5	1.2	-0.4
SALDOS DE RESERVAS	6.4	10.0	9.6	10.0	9.5	9.6

FUENTE: Cálculos del autor a partir de información del Banco de la República.

Para enfrentar las dificultades económicas presentadas en 1989, y al lado de otros ajustes en los frentes monetarios y fiscal, la devaluación real se incrementó en unos 6 puntos. Y en 1990, como parte de la aplicación de diversos instrumentos de política orientados a apoyar la transición gradual de la estructura productiva hacia un régimen más abierto, y garantizar sus condiciones macroeconómicas de sostenibilidad, se optó por una aceleración adicional de 8 puntos hasta finales de agosto. El nuevo gobierno conservó –en principio- esta tendencia y le sumó, así, otros cuatro puntos adicionales en los meses finales de este año (1990).¹⁷⁶

El programa de financiamiento, externo se desarrollo, en general, dentro del marco de los objetivos previstos. Sin embargo, se presentaron diversas complicaciones. La estrategia de obtener nuevos créditos de la banca comercial para financiar al alto monto de amortizaciones del periodo, tropezó con un ambiente internacional poco propicio, demandó apoyos continuados de los organismos multilaterales y requirió complejos y demorados procesos de negociación. Desde luego, ello ocasionó retrasos en los desembolsos, que afectaron al ritmo y la oportunidad de financiamiento de los programas de inversión.

Con todo, entre 1987 y 1990 se desembolsaron US\$3.400 millones de la banca comercial (incluidos bonos), que permitieron atender las amortizaciones y mantener el saldo de la deuda en alrededor de US\$4.900 millones.¹⁷⁷

En el caso de la banca multilateral los flujos netos fueron inferiores a la programación inicialmente establecida; en particular, en el caso del Banco Mundial, en la ultima parte del periodo disminuyeron en forma drástica dichos flujos netos al situarse en sólo US\$30 millones en 1989 y pasar a ser negativos en US\$218 millones en 1990, lo cual no deja de ser muy paradójico. En efecto, en el diseño del programa de necesidades financieras externas para 1989-90 se proyectaban para este bienio desembolsos del Banco Mundial por cerca de US\$900 millones, pero sólo se obtuvieron US\$575 millones, es decir menos de los dos terceros partes de los programado. En términos de su impacto sobre la estabilidad de balanza de pagos, estos hechos lograron compensarse, en buena

¹⁷⁶ MARTINEZ, Op. cit., p. 322.

¹⁷⁷ GARAY, Luís jorge. Uno de los más intensos debates del periodo tuvo que ver con la opción acordada por el gobierno de obtener recursos frescos de crédito externo de la banca comercial, frente a numerosos críticos que clamaron por la reprogramación generalizada de la deuda. Un examen detallado de la política aplicada, sus beneficios de largo plazo y sus dificultades de corto plazo, se encuentra en: Luís jorge GARAY, Colombia y la Crisis de la deuda, Santa fé de Bogota: CINEP- Universidad Nacional de Colombia. 1991. p. 25.

parte, con una evolución de los rubros de la balanza corriente más favorable de la que había sido proyectada.¹⁷⁸

Para el conjunto del periodo, aunque con desfases inter-anales, los objetivos de la política de endeudamiento externo se cumplieron de modo satisfactorio: se canalizaron los recursos externos requeridos y se mejoraron los principales indicadores. Se revistió la tendencia de acelerado incremento que había sido característica de la primera mitad de la década y el aumento en el saldo de la deuda se ajuntó a la capacidad de pago del país; así, como porcentaje del PIB, el saldo de la deuda pública externa de largo plazo disminuyó de 33.7% en 1986 a 31.3% en 1989 y a 28.4 en 1990. El servicio de la deuda como porcentaje de las exportaciones después del pico de 1988 (52%), descendió a 44.9% en 1990, con una perspectiva de disminución más rápida en el transcurso de la década del noventa (Tabla 20).¹⁷⁹

La distribución interna de los recursos de créditos externos se orientó en forma importante a las prioridades del gobierno; sin embargo, también hubo necesidad de asignar recursos adicionalmente a los previstos en la programación inicial, con el fin de solventar la crisis financiera del sector eléctrico, tal como se señaló páginas atrás.¹⁸⁰

¹⁷⁸ Republic of Colombia, External Financial Needs, Plan Financiero del Sector Público, CINEP-Universidad Nacional de Colombia, Santa fé de Bogota: CONPES, Jul. 1998. p. 127.

¹⁷⁹ Ibid., p. 132.

¹⁸⁰ MARTINEZ, Op. cit., p. 296.

Tabla 20. Evolución e indicadores del endeudamiento público externo

	1985	1986	1987	1988	1989	1990
SALDO DE DEUDA	10.648	11.982	12.530	13.061	13.296	14.000
Largo Plazo	9.432	11.754	12.425	12.873	13.060	13.655
- Banca multilateral	3.288	3.887	4.390	4.684	4.902	5.090
- Banca comercial (Inc. Bonos)	3.625	4.911	4.821	4.895	4.879	4.994
- Proveedores y gobiernos	2.519	2.956	3.214	3.294	3.279	3.571
Corto plazo	1.216	228	105	188	236	345
SERVICIO DE LA DEUDA ¹	1.523	1.892	2.354	2.781	2.911	3.175
Amortizaciones	646	928	1.245	1.627	1.700	1.849
Intereses	877	964	1.109	1.154	1.211	1.326

Como Porcentaje del PIB

	1985	1986	1987	1988	1989	1990
Saldo de la Deuda publica total	33.0	34.3	34.7	34.3	31.9	29.1
Saldo de la Deuda de Largo Plazo	29.2	33.7	34.4	33.8	31.3	28.4
Servicio de la Deuda	4.7	5.4	6.5	7.3	7.0	6.6
Amortización	2.0	2.6	3.4	4.3	4.1	3.8
Intereses	2.7	2.8	3.1	3.0	2.9	2.8

Como porcentaje de las Exportaciones de Bienes

	1985	1986	1987	1988	1989	1990
Servicio de la Deuda	40.3	34.8	44.8	52.0	48.3	44.9
Amortización	17.1	17.1	23.7	30.5	28.2	26.2
Intereses	23.2	17.7	21.1	21.5	20.1	18.7

FUENTE: Con base en información de FMI y del Banco de la República
 1 Los pagos por amortización corresponden a los de la deuda de largo plazo.

En materia de fortalecimiento del ingreso de inversión extranjera a Colombia, el gobierno lideró, desde noviembre de 1986, el cambio en la respectiva legislación común en el Pacto Andino. Con ello se retornó a cada país el manejo de la política de inversiones extranjeras y se dejó a la reglamentación común lo relacionado con el mercado ampliado, se unificó y aumentó del 20% al 25% el giro de utilidades del capital registrado, se eliminó la obligación de la empresa extranjera de transformarse en mixta, se autorizó la compra de emisiones nacionales, se desminuyeron impuestos y se hicieron mas transparentes las autorizaciones.¹⁸¹

La ley 74 de 1989, a su vez, diseñó un nuevo Estatuto para la inversión extranjera en el sector financiero. Su objeto fue convertirla en una fuente alternativa de recursos para el fortalecimiento patrimonial, para lo cual se considero necesario que los inversionistas extranjeros incorporasen recursos nuevos al capital social de los intermediarios y no sustituyesen en aporte de inversionistas nacionales. Habría que resaltar, además, que se autorizó por primera vez en la historia del país la inversión extranjera de cartera o de portafolio, mediante la organización de fondos de capital extranjero. Estas diversas medidas no alcanzaron a lograr su impacto en este periodo y no hubo un repunte particularmente notable de la inversión extranjera en Colombia, la cual representó en promedio anual, alrededor del 1% del PIB.¹⁸²

5.5.3. Dificultades Inflacionarias. En el campo de la estabilidad de precios debe anotarse que, a pesar de los correctivos monetarios y sectoriales aplicados, los índices de inflación se colocaron en forma sistemática por encima de la metas; en 1987-1989, el índice de precios al consumidor registró un crecimiento anual del orden del 26%, frente a objetivos de políticas del 22% al 24% anual. En junio de 1990, cerca del final del gobierno, la tasa anualizada de crecimiento en el índice de precios al consumidor se situó en 28.7%, con un tendencia de crecimiento generalizada en todos los componentes (Tabla 21).¹⁸³

Desde el propio comienzo de la nueva gestión, en 1986, se detectó la existencia de presiones reales y monetarias sobre los precios y se advirtió sobre sus difíciles implicaciones para la ejecución de las políticas planteadas por el gobierno.¹⁸⁴

¹⁸¹ MARTINEZ, Op. cit., p. 301.

¹⁸² Ibid., p. 302.

¹⁸³ Ibid., p. 303.

¹⁸⁴ Véanse: Estado actual de la Economía Colombiana y dilemas de la Políticas Económicas, documento DNP- 2.280- UPG.

En particular, si bien hacia mediados del año la tasa de inflación había bajado en forma inusual al 15.6% anual, se notó que esta disminución no era el reflejo de una tendencia generalizada, sino un fenómeno coyuntural y no sostenible en los precios de los alimentos. A lo anterior, en este mismo año se adicionaron las nuevas presiones sobre la demanda originadas en la mini-bonanza cafetera.¹⁸⁵

A nivel de la evolución sectorial y de sus impactos sobre los precios relativos, posiblemente el factor de mayor variabilidad estuvo en la oferta de bienes alimenticios de origen agrícola, especialmente en la primera mitad de 1987 y durante 1988.

La tasa anual de crecimientos en los precios de los productos avícolas y ganaderos se trepó hasta el 42.8% en junio 1987; por su parte, la de los productos agrícolas sin procesar subió al 47.2% en junio de 1988 y, aunque bajó en el segundo semestre, arrojó un alto crecimiento de 35.5% al finalizar este año. Para enfrentar las crisis en la producción de alimentos se acudió en el corto plazo a las importaciones y, como parte de políticas de más largo alcance, se adoptaron incentivos para elevar la rentabilidad agropecuaria (aunque tuvieron efectos iniciales sobre la aceleración de precios). Al final, desde 1989 y hasta mediados de 1990, los precios de estos productos tuvieron un incremento inferior al registrado en el índice general.¹⁸⁶

En otras áreas, las políticas aplicadas tuvieron un inevitable efecto sobre el nivel de precios. Tal fue el caso de las acciones adelantadas en diversas empresas públicas, en las cuales la prioridad de saneamiento fiscal obligó a la adopción de incrementos reales de tarifas y precios que los acercaran a los costos económicos de producción. Se asumió, así, el costo de corto plazo de ocasionar mayores impactos sobre los precios relativos, en beneficio de los objetivos de largo plazo de consolidar un mayor equilibrio en las cuentas fiscales.

¹⁸⁵ MARTINEZ, Op. cit., p. 297.

¹⁸⁶ *Ibid.*, p. 300.

Tabla 21. Índice de precios al consumidor (Tasa de crecimiento anual)

	Junio 1986	Dic. 1986	Junio 1987	Dic. 1987	Junio 1988	Dic. 1988
TOTAL NACIONAL	15.6	21.0	23.4	24.0	30.3	28.1
PRINCIPALES SUBSECTORES	12.4	25.3	33.3	28.9	29.4	24.6
Agrícolas sin Procesar	-2.3	24.6	26.4	22.3	47.2	35.5
Avícolas y Ganaderos	15.0	27.8	42.8	29.9	18.9	15.2
Servicios Estatales	24.9	22.7	24.6	26.1	27.1	29.6
Transporte	20.3	21.1	27.9	46.6	28.6	25.2
RESTO DE SUBSECTORES	18.2	19.0	20.0	21.9	24.0	29.7
	Junio 1989	Dic. 1989	Junio 1990	Dic. 1990		
TOTAL NACIONAL	24.9	26.1	28.7	32.4		
PRINCIPALES SUBSECTORES	22.1	22.3	28.2	37.4		
Agrícolas sin Procesar	18.4	20.6	26.5	40.3		
Avícolas y Ganaderos	14.7	19.2	24.4	30.4		
Servicios Estatales	36.4	35.3	36.0	43.1		
Transporte	37.2	26.7	34.8	47.9		
RESTO DE SUBSECTORES	26.6	27.4	29.2	30.1		

FUENTES: Cálculos y estimativos del autor con base en Índice de Precios al consumidor del DANE y en la clasificación del SITOD, Departamento Nacional de Plantación.

No obstante la estabilidad en los agregados macroeconómicos, y más allá de las dificultades inflacionarias que pueden considerarse coyunturales, el crecimiento en el nivel de precios mostró una tendencia a colocarse en escalones más altos que los previstos. Medida por los precios implícitos del PIB, la tasa de inflación anual del periodo 1986-1989 (25.2%) estuvo dos puntos por encima de la correspondencia a la primera mitad de la década (23%); este resultado, aunque no era excesivo, si arrojaba presiones generalizadas hacia un mayor aceleración. Y era necesario corregirlas.¹⁸⁷

5.5.4. Más Empleo y mayor Crecimiento. Con toda seguridad, el logro central de la Economía Social fue la acentuada disminución registrada en las tasas de desempleo. Desde la formulación misma del programa de gobierno se consideró que la mejor política social era aquella que garantizara niveles más bajos de desempleo, porque ello era el sustento, a su vez, de una mayor posibilidad y capacidad de generación de ingresos por la población sobre bases permanentes. Esta política, sumada a los programas específicos de dotación de activos a los grupos conduciría, al final, a un proceso de crecimiento más sostenido y más equitativo.¹⁸⁸

Entre junio de 1986 y junio de 1990, la tasa de desempleo de las siete principales ciudades y áreas metropolitanas del país se redujo en casi cuatro puntos, al pasar de 14.7% a 10.9%. Sobre la base de promedios anuales la tasa de desempleo cayó de 13.5% en 1986 a 10.5% en 1990 (Tabla 19), no obstante el incremento de 3.9% anual es la fuerza laboral. Como resultado, durante el periodo se generaron unos 750 mil nuevos empleos en siete ciudades. Ello fue equivalente a una tasa anual de crecimiento del 4.8% en la población empleada.¹⁸⁹

¹⁸⁷ MARTINEZ, Op. cit., p. 302.

¹⁸⁸ Ibid., p. 305.

¹⁸⁹ Los Cálculos anteriores se basan en la cifras absolutas estimadas con contentura Social, No 9 FÉDESARROLLO / INSTITUTO SER, santa fé de Bogota, Noviembre 1993, p.36. De acuerdo con los estimativos de Álvaro Reyes, entre 1985 y 1990 se crearon cerca de 350 mil empleos por año en todo el país. Según ello, el total de empleos generados en el cuatrienio 1987-1990 podrían ascender a 1.400.000. Ver "El empleo y el Mercado de Trabajo", en Colombia Siglo XXI, Tomo II, Cámara de Comercio de Bogota. Santa fé de Bogota: 1990. p. 302.

Tabla 22. Indicadores de empleo y de salarios reales siete áreas metropolitanas.
Indicadores de empleo

PROMEDIO ANUAL	Tasa de Desempleo	Tasa Participación Global	Crecimiento Anual de Empleo
1986	13.5	56.1	-
1987	11.8	57.2	7.25
1988	11.3	57.9	5.01
1989	9.9	57.5	4.26
1990	10.5	58.3	2.82

FUENTE: Fedesarrollo/Instituto SER, Coyuntura Social No. 9 noviembre de 1993, p. 36 y 39, con base en Encuesta de Hogares del DANE.

Tabla 23. Indicadores de empleo

PROMEDIO ANUAL Legal	Mínimo Industriales	Obreros Industria	Empleados Agrícolas	Jornales	Construcción
1986	104.4	101.4	97.5	94.5	101.5
1987	11.8	57.2	7.25	98.6	101.9
1988	11.3	57.9	5.01	101.9	99.5
1989	9.9	57.5	4.26	103.0	103.5
1990	10.5	58.3	2.82	100.0	100.0

FUENTE: Fedesarrollo/Instituto SER, Coyuntura Social No. 9 noviembre de 1993, p. 36 y 39, con base en Encuesta de Hogares del DANE.

La evolución de los salarios reales no logró marchar al ritmo ascendente registrado por el empleo, en especial la del salario mínimo legal que entre 1986 y 1989 perdió dos puntos y otros dos adicionales en 1990; en este último año, evidentemente, la disminución en la capacidad de compra estuvo asociada con la mayor intensidad que adquirió la inflación frente a las metas que habían sido fijadas inicialmente. En otras actividades urbanas de generación de ingresos, los salarios reales lograron mantenerse aproximadamente constante entre el comienzo y el final del cuatrienio. De otra parte, es de resaltar la mayor dinámica que ganó el ingreso de los trabajadores rurales: en términos reales, los jornales agrícolas crecieron en 5.8% entre 1986 y 1990 (Tabla 22).¹⁹⁰

El crecimiento económico del periodo (Tabla 23), después del estancamiento de la primera mitad de la década, fue de 4.2% promedio anual, aunque con fluctuaciones anuales. En efecto, pueden distinguirse dos etapas principales en esta evolución: una primera, de vigorosa expansión de la actividad económica, que abarcó 1986-1987 pero empezó a debilitarse en 1988. Una segunda, de desaceleración en la dinámica de la producción, que cobijó parcialmente 1988 y se prolongó durante el primer semestre de 1989, momento a partir del cual notó un paulatino ciclo de recuperación, que elevó de nuevo el crecimiento del PIB a 4.1% en 1990.¹⁹¹

La primera etapa estuvo favorecida por el impulso generado por la bonanza cafetera de 1986, en el marco de las políticas macroeconómicas adelantadas. La tasa de inversión se elevó del 18% del PIB en 1986 al 20% en 1987 y al 22% en 1988. Lo más notable dentro de esta tendencia fue la clara recuperación de la inversión privada, la cual pasó del 9.8% al 13.3% del PIB entre 1986 y 1988. En este entorno, la industria, que había vivido un periodo recesivo generalizado entre 1980 y 1985, logró tasas anuales de crecimiento del orden del 6% en 1986/1987.¹⁹² Estos altos ritmos no pudieron sostenerse desde 1988. En particular, los factores recesivos asociados con el debilitamiento del sector exportador y el incremento en el déficit en cuenta corriente de balanza de pagos no alcanzaron a ser compensados por la mayor dinámica de la demanda interna originada en la inversión pública y privada y en el crecimiento en el gasto del gobierno. En 1989 la economía tropezó con dos hechos adicionales: el inicio del desplome de los precios externos del café y la incertidumbre económica generada por las dificultades del orden público y la escalada narco-terrorista.¹⁹³

¹⁹⁰ MARTINEZ, Op. cit., p. 303.

¹⁹¹ *Ibid.*, p. 305.

¹⁹² *Ibid.*, p. 307.

¹⁹³ *Ibid.*, p. 315.

Tabla 24. Componentes y resultados del crecimiento económico (Tasas anuales de crecimiento)

	1970/80	1980/85	1986	1987	1988	1989	1990	1986/90
PIB PER/CAPITA	3.0	0.1	3.9	3.5	2.2	1.5	2.3	2.4
PIB	5.5	2.2	5.8	5.4	4.1	3.4	4.1	4.2
DEMANDA FINAL								
INTERNA	5.6	1.7	3.2	4.9	5.2	1.5	2.8	3.6
Consumo Final	5.7	2.1	3.0	4.0	4.5	3.6	4.0	4.0
- Hogares	5.5	1.9	3.2	3.8	3.7	3.2	3.5	3.6
- Adminis. Público	7.2	3.3	1.4	5.8	9.9	5.6	7.1	7.0
Inversión	5.1	-0.1	4.4	9.2	8.0	-7.3	-3.1	1.5
EXPORTACIONES	6.3	1.6	20.7	7.8	0.3	8.4	16.7	8.1
IMPORTACIONES	6.6	-1.6	4.1	5.3	6.6	-2.8	10.8	4.9
INVERSION BRUTA								
FIJA	5.2	1.2	7.6	0.8	10.9	-5.2	-2.9	0.7
Maquinaria y Equipo	6.1	-3.3	13.1	14.9	6.8	6.0	6.8	8.5
Equipo Transporte	8.4	-3.5	5.6	22.1	12.6	-15.9	4.6	4.9
Vivienda y Construcciones	3.7	5.7	5.7	-11.6	13.4	-9.4	-12.6	-5.6
PRINCIPALES SECTORES								
Industrial	6.0	1.2	5.9	6.2	2.0	5.6	4.3	4.5
Agropecuario	4.4	1.5	3.4	6.4	2.8	4.3	6.6	5.0
Minero	-2.0	15.6	62.1	24.1	4.5	11.6	3.0	10.5
Construcción	5.2	7.8	4.9	-10.0	13.2	-8.1	-15.1	-5.6
Financiero	5.3	2.5	4.4	5.3	7.9	2.2	2.6	4.5
Comercio	5.7	1.3	3.6	4.4	5.0	1.8	2.8	3.5
Servicio	6.6	3.1	5.3	6.4	5.2	3.3	5.5	5.1
-Servicio Gobierno	6.8	3.8	6.1	7.1	7.0	4.0	7.1	6.3

FUENTE: Cálculos del autor, con base en información de Cuentas Nacionales, DANE.

En las anteriores circunstancias, que exigían ajustes adicionales en el déficit público, frente a las metas programadas a principios de año, la política fiscal no pudo ejercer un papel anti-cíclico para contrarrestar la desaceleración de la demanda originada en la inversión y el consumo privados. Sin duda, se trató del momento más difícil del periodo en materia de resultados económicos. Fue seguido, hasta concluir 1990 por el restablecimiento de más altas tasas de crecimiento –incluso superiores a las previsiones iniciales- gracias al vinoso aumento de las exportaciones y los efectos positivos del superávit en cuenta corriente. Dos hechos fundamentales pueden derivarse de la apretada reseña anterior. Primero, el logro efectivo de más elevados ritmos de crecimiento de la economía colombiana en la segunda mitad de la década, inducido por las nuevas condiciones y reorientaciones en la aplicación de la política económica del Plan de Economía Social; y con ello, considerables impactos sobre la sustancia mejora en el mercado de trabajo y sobre la calidad de vida y las condiciones de generación de ingresos de los grupos más pobres de la población.¹⁹⁴

Con todo, ello no era suficiente. Como muestran esos mismos resultados, la economía no había logrado recuperar el dinamismo exhibido durante la década anterior y, más importante aun, sus sectores productivos acusaban fuentes restricciones en la perspectiva de generar un crecimiento sostenido y estable. Esas mismas limitaciones terminarían afectando también, más temprano que tarde, la expansión y diversificación de los sectores exportadores.¹⁹⁵

Precisamente, los múltiples análisis efectuados por el gobierno en este periodo mostraron la inevitable tendencia que marcaría la década del noventa en cuanto al progresivo debilitamiento de la tasa de crecimiento e identificaron los rigidices estructurales que enfrentaba el país para incrementar la productividad, utilizar más eficientemente sus recursos y sostener la dinámica de largo plazo de las exportaciones. En particular, se destacaron las restricciones originadas en el insuficiente nivel de competencia, las distorsiones en el sistema de precios relativos, el alto grado de proteccionismo y el sesgo contra el desarrollo exportador (Tabla 25).¹⁹⁶

¹⁹⁴ MARTINEZ, Op. cit., p. 305.

¹⁹⁵ Ibid., p. 305.

¹⁹⁶ Ibid., p. 306.

Tabla 25. Indicadores de situación exógena y política económica.

	1986	1987	1988	1989	1990	1983-86	1987-90
INDICADORES DE SITUACION EXTERNA							
Crecimiento del PIB de la OECD (%)	2.8	3.3	4.4	3.2	2.3	3.2	3.3
Precio del café (USctvos/lb)	194.5	112.3	135.1	107.0	89.2	154.0	110.9
Precio petróleo (WTI), US\$/Barril	15.1	19.2	16.0	19.6	24.5	25.5	19.8
Term. de intercambio (1975=1)	1.38	1.13	1.07	1.07	1.04	1.21	1.08
VARIABLES DE LA POLITICA ECONOMICA							
Ingresos Gob. Nal/PIB	9.7	10.6	10.3	10.2	10.2	8.6	10.3
Gastos G. Nal/PIB	8.8	8.7	8.9	9.4	9.0	9.0	9.0
Déficit sector público/PIB	-0.4	-1.8	-2.1	-1.9	-0.3	-4.8	-1.5
Crec. Medios de pago	22.8	32.9	25.8	29.1	25.8	24.7	28.4
Tasa eféct. anual CDT dic.	32.1	34.2	31.8	34.0	38.2	34.2	34.6
Devaluación nominal	36.5	24.9	23.3	27.9	31.3	32.0	26.8
Tipo de cambio real (índice)	100.0	99.7	97.7	105.0	117.0	82.9	104.8
Deuda externa US\$Mill	15.680	17.047	17.359	17.007	17.556	13.353	17.242
Deuda externa priv. US\$Mill	2.989	3.100	3.348	2.936	2.747	3.386	3.033
Deuda externa Púb. US\$Mill	12.691	13.947	14.011	14.071	14.809	9.968	14.210
Posiciones en licencia previa (%)	71.6			60.1	26.3		
Posiciones en prohibida importa (%)	1.80			1.0	1.0		
Datos de referencia							
PIB a precios ctes (\$miles mill)	6.788	8.824	11.731	15.127	20.226	4.666	13.977
PIB (US\$mill)	34.942	36.374	39.213	39.540	40.270	36.705	38.849
T. Cambio paridad 1986=100	194.26	243.33	306.25	364.35	429.36	151.43	335.82
PIB a TC de paridad 1986 (US\$mill)	34.942	36.265	38.307	41.517	47.108	30.187	40.799

FUENTES. FMI, Estadísticas Financieras Internacionales: Revista del Banco de la República; DNP (cuentas fiscales e indicadores de apertura de importaciones); Dane, Cuentas Nacionales, cálculos del autor.

Tabla 26. Principales resultados de la política económica (Cifras en porcentaje)

	1986	1987	1988	1989	1990	1983/86	1987/90
CRECIMIENTO ECONOMICO							
Producto Interno Bruto	5.8	5.4	4.1	3.4	4.3	3.5	4.3
Agropecuario	3.4	6.4	2.8	4.3	5.8	2.4	4.8
Minero	69.4	18.8	4.5	11.6	5.9	34.3	10.1
Industrial	5.9	6.2	1.9	5.6	4.2	4.0	4.5
Otros sectores	4.0	3.7	5.4	1.5	3.5	2.5	3.5
Demanda agregada							
Demanda Interna	0.7	4.5	6.3	-0.4	0.2	-1.2	2.6
Consumo privado	3.2	3.8	3.7	3.2	3.0	2.1	3.4
Consumo público	1.4	5.6	9.9	5.6	3.1	2.3	6.0
Inversión bruta fija	7.6	0.8	10.9	-5.2	-3.3	1.1	0.6
Exportaciones	20.7	7.8	0.3	8.4	17.6	10.8	8.3
Importaciones	4.1	5.3	6.6	-2.8	7.8	-4.0	4.1
SITUACION DE EMPLEO							
Tasa de desempleo 7 ciudades	12.3	10.3	10.4	9.4	10.6	12.7	10.2
Tasa de participación 7 ciudades	43.5	45.6	46.2	44.7	44.8	45.3	45.3
BALANZA DE PAGOS (US\$ Mill)							
Balanza en Cta. Cte	463	(20)	(215)	(201)	543	(1.937)	27
Balanza comercial	1.923	1.461	828	1.474	1.971	78	1.434
Exportaciones	5.332	5.254	5.343	6.032	7.079	3.971	5.927
Export. de Café	2.742	1.633	1.621	1.477	1.399	1.905	1.533
Otras exportaciones	2.590	3.621	3.722	4.555	5.680	2.066	4.395
Importaciones	3.409	3.793	4.515	4.558	5.108	3.893	4.494
Balanza de serv. y Transf.	(2.245)	(2.482)	(2.007)	(2.573)	(2.455)	(2.014)	(2.379)
Balanza de capital	1.078	(9)	938	480	(1)	1.420	352
Reserva Internacional netas	3.478	3.450	3.810	3.867	4.501	2.605	3.907
TASAS DE INFLACION							
Deflactor PIB	29.2	23.4	27.0	25.3	28.2	24.2	26.0
IPC promedio nal. (Dic,-dic)	20.9	24.0	28.1	26.1	32.4	19.6	27.6
IPM (dic-dic)	22.0	24.9	17.2	40.3	26.6	21.7	27.0

FUENTES. FMI, Estadísticas Financieras Internacionales: Revista del Banco de la República; DNP (cuentas fiscales e indicadores de apertura de importaciones): Dane, Cuentas Nacionales, cálculos del autor.

En consonancia con el anterior diagnóstico, y tras un año de intensas discusiones, el Gobierno adoptó en febrero de 1990 el “Programa de Modernización de la Economía Colombiana”.¹⁹⁷ Con este programa se decidió emprender un proceso gradual del cambio en los instrumentos de protección y de reducción en las tasas de protección efectiva, liberación progresiva de las importaciones, apoyo a la reestructuración y reconversión industrial e impulso a la modernización de la infraestructura física, portuaria y administrativa para facilitar el comercio exterior.¹⁹⁸

Hay un aspecto del contexto económico internacional que no se presta fácilmente a la ilustración mediante un indicador simple pero cuya comprensión es indispensable para evaluar la política económica ejecutada durante el gobierno Barco. En este periodo América Latina estaba inmersa en lo que parecía una casi insoluble crisis de la deuda externa y la actitud de la comunidad financiera internacional hacia Colombia todavía era de extremo temor al “contagio latinoamericano”. Al fin y al cabo todos los demás países del área habían reestructurado o trataban de reestructurar su deuda externa e incluso se mantenía en el ambiente la posibilidad de moratorias, como la del Perú de Alan García.¹⁹⁹

Aun dentro del país muchas voces por fuera del gobierno reclamaban de manera insistente que Colombia entrara también en un proceso de reestructuración de su deuda externa, una opción cuya insensatez la actual perspectiva internacional del país permite apreciar con claridad meridiana.²⁰⁰

El extraordinario logro colombiano de mantener en semejantes circunstancias la normalidad de sus relaciones financieras internacionales, y de evitar penosos traumatismos sufridos por los otros países latinoamericanos, sometidos durante años al cumplimiento obligatorios de metas impuestas por los organismos multilaterales, exigió durante el gobierno Barco la más auténtica y al mismo tiempo ostensible prudencia macroeconómica. Eso se aplica tanto al grado de endeudamiento externo como al manejo de los instrumentos generales de la política económica, y en particular a los relacionados con el gasto público y la balanza de pagos.²⁰¹

¹⁹⁷ CORPES, Programa de Modernización de la Economía Colombiana. Documento DNP-2465-J. Republica de Colombia. Santa fé de Bogota: Financial External Needs. (22. Feb. 1990); p. 50.

¹⁹⁸ MARTINEZ, Op. cit., p. 305.

¹⁹⁹ Ibid., p. 315.

²⁰⁰ Ibid., p. 320.

²⁰¹ Ibid., p. 321.

Lineamientos de la política económica. En la segunda parte del Tabla se presenta una visión panorámica de la política macroeconómica y de desarrollo ejecutado en el gobierno Barco, cuyos principales elementos serán comentados y ampliados en las secciones siguientes de este capítulo.²⁰²

En primer lugar, salta a la vista que en materia fiscal primó la austeridad. El Gobierno Nacional evitó elevar su gasto como proporción del PIB, a pesar de que sus ingresos, también medidos como proporción del PIB, habían crecido en forma significativa al inicio del cuatrienio, como resultado de la mayor eficiencia ganada con la simplificación tributaria.²⁰³

El DNP ha estimado que entre 1986 y 1990 el Fondo Nacional del Café, cuyos resultados entran en el cálculo del déficit del sector público consolidado, pasó de un superávit de 3.3% del PIB a una virtual equilibrio. Sin embargo, gracias a su política de austeridad del Gobierno Barco logró reducir en forma gradual el déficit del sector público consolidado, sin tener que agotar las posibilidades tributarias. En 1990, con una situación cafetera muy diferente, el déficit del sector público consolidado fue menor que el de 1986 e insignificante por cualquier criterio: apenas 0.3% del PIB (Tabla 26).²⁰⁴

²⁰² Ibid., p. 311.

²⁰³ Ibid., p. 312.

²⁰⁴ Ibid., p. 312.

6. APLICACIÓN DE LA REFORMA TRIBUTARIA LEY 75 DE 1.986

A continuación se presenta un resumen de la reforma tributaria durante el periodo presidencial 1986 – 1990 de Virgilio Barco Vargas que se llevo a cabo en Colombia.

6.1. REFORMA SOBRE IMPUESTO DE RENTA

6.1.1. Renta Presuntiva Artículo 47 al 49. Se instauró como renta presuntiva la renta mayor a un 6% del patrimonio líquido o un 1.5% de los ingresos netos obtenidos; para 1984 estos porcentajes serían 7% y 2%, y para 1985, 8% y 2% respectivamente. Se excluyeron las empresas que por improductividad o razones de fuerza mayor obtuvieran una renta líquida menor a la establecida.²⁰⁵

6.1.2. Pérdidas y Ganancias Ocasionales Artículo 1 al 20. La ley determinó que no generarían pérdidas las rentas de trabajo, así como la enajenación de acciones de sociedades familiares. Se exoneró del pago al impuesto sobre la ganancia ocasional el monto obtenido por la enajenación de un activo, siempre que el costo fiscal del activo más el 80% de la ganancia ocasional obtenida se invirtiera en: compra de activos fijos; mejoras 84 industriales o agropecuarias; nuevas emisiones de acciones; o transferencias de la ganancia ocasional a la cuenta de capital. Así mismo, el 20% restante de la ganancia ocasional se debía invertir en bonos del IFI.²⁰⁶

6.1.3. Viáticos. Se deduciría del pago del impuesto a la renta hasta un 20% por concepto de viáticos. Para los trabajadores que por las características de sus labores estuvieran por fuera de su sede la mayor parte del tiempo, se podría deducir la totalidad de los viáticos.

6.1.4. Rendimientos Financieros Artículo 27 al 30. No constituirían renta o ganancia ocasional los intereses y la corrección monetaria de las personas naturales y de las entidades intermediarias del mercado financiero. En el caso de

²⁰⁵ BARCO, Virgilio. Reforma Tributaria - Ley 75 de 1986. Banco de la Republica. Santa fé de Bogota: Ediciones ecoe. Gonzalo Ruiz Impresores, 1987. p. 35.

²⁰⁶ Ibid., p. 5.

intereses que correspondieran al sistema UPAC, se exoneraría el 60%; para los demás intereses, se exoneraría el 40%.²⁰⁷

6.1.5. Inversión Extranjera. Se estableció el impuesto complementario de remesas sobre la transferencia al exterior de rentas y ganancias ocasionales obtenidas en Colombia. Para determinar la base del impuesto de remesas se descontaría previamente el impuesto de renta. Sin embargo, se excluyeron de este impuesto los intereses o dividendos de los siguientes créditos: aquellos obtenidos por corporaciones financieras nacionales en el exterior; aquellos para operaciones de comercio exterior; y aquellos obtenidos en el exterior por empresas nacionales, extranjeras o mixtas, establecidas en el país, y que prestaran servicios de energía, acueducto, alcantarillado, telecomunicaciones, salud, educación, minería y explotación y exploración de hidrocarburos. 85 Las tarifas de este impuesto serían las siguientes:

- ❖ Dividendos percibidos en Colombia por sociedades extranjeras 40%.
- ❖ Utilidades obtenidas en Colombia por sucursales de sociedades extranjeras 20%.
- ❖ Participaciones en sociedades obtenidas por inversionistas extranjeros 12%.
- ❖ Pagos o abonos en cuenta por intereses, comisiones, honorarios, regalías y similares 12%.
- ❖ Explotación de películas cinematográficas Retención en la fuente de 12% sobre el 60% del pago.
- ❖ Explotación de programas para computador Retención en la fuente de 12% sobre el 80% del pago.
- ❖ Otros casos 1%.
- ❖ La tarifa de 40%, aplicable a los dividendos obtenidos por sociedades extranjeras, sería del 20% cuando la tarifa en el país donde la empresa fue constituida no fuera inferior al 70% de la tarifa del impuesto de renta en Colombia.

Los servicios de asistencia técnica no estarían gravados con el impuesto a la renta ni el de remesas cuando el beneficiario del pago no fuera residente de Colombia, y cuando se demostrara que los servicios no podían prestarse en el país.

²⁰⁷ Ibid., p.35.

6.1.6. Otras Disposiciones Artículo 80 al 108. La tarifa única del impuesto de renta para sociedades de responsabilidad limitadas y asimiladas se estableció en un 18%.²⁰⁸

6.1.7. Exenciones Artículo 35 al 46. Las exenciones del impuesto a la renta en esta reforma incluyeron:

❖ Las inversiones en plantaciones de reforestación de coco, palma de aceite, caucho, olivo, cacao, árboles frutales, obras de riego y pozos profundos, así como en empresas que realizaran estas actividades. Esta deducción no podría exceder el 10% de la renta líquida del contribuyente.

❖ Las rentas de las empresas industriales y comerciales del Estado que se dedicaran a la financiación de servicios de energía y educación.

❖ Los premios obtenidos en concursos nacionales e internacionales de carácter científico, literario, periodístico, artístico y deportivo.

❖ Los primeros \$70,000 que recibiera un contribuyente por concepto de pensiones de jubilación, vejez o invalidez, y el 66% del monto que excediera \$70,000, hasta \$120,000.

En ningún caso, los descuentos podrían exceder el valor del impuesto básico de renta.²⁰⁹

6.1.8. Avalúo Catastral e Impuesto Predial Artículo 73 al 79. Desde el año 1983 se implantó una renta de goce equivalente al 6% del avalúo catastral o del costo del inmueble, en la parte que fuera mayor a \$4'000,000. Este porcentaje sería del 7% para 1984 y del 8% para 1985 y siguientes. De otra parte, los contribuyentes podrían descontar del impuesto al patrimonio una parte del impuesto predial, equivalente a la proporción del inmueble sobre el patrimonio bruto, en los siguientes porcentajes: para 1983, el 30% de la suma a descontar; para 1984, el 60%; para 1985, el 80%, y a partir de 1986, el 100%. Este descuento

²⁰⁸ Ibid., p. 48.

²⁰⁹ Ibid., p. 29.

no podría ser superior al monto del impuesto de patrimonio sobre los bienes inmuebles. Para los sujetos pasivos del impuesto de patrimonio, la deducción por concepto del impuesto predial sería de 70% para 1983; de 40% para 1984; de 20% para 1985; y no operaría a partir de 1986.²¹⁰

6.1.9. Rangos y Tarifas de la Reforma Tributaria de 1986. Las tarifas del impuesto a la renta y a las ganancias ocasionales para las personas naturales se establecieron según la siguiente tabla No. 24:

Tabla 27. Rangos de Impuesto a la Renta, 1986
Impuesto a la renta

Intervalos de renta gravable o de ganancia ocasional	Tarifa del promedio % del intervalo	Impuesto promedio
1 a 1,000,000	0	0
1,000,001 a 1,500,000	3.21	58,317
1,500,001 a 2,000,000	8.34	147,900
2,000,001 a 2,500,000	12.1	272,900
2,500,001 a 3,000,000	14.4	397,900
3,000,001 a 3,500,000	16.1	522,900
3,500,001 a 4,000,000	17.3	647,900
4,000,001 a 4,500,000	18.5	786,650
4,500,001 a 5,000,000	19.7	936,650
5,000,001 a 5,500,000	20.7	1,086,650
5,500,001 a 6,000,000	21.5	1,228,650
6,000,001 a 6,500,000	22.2	1,386,650
6,500,001 a 7,000,000	22.8	1,536,650
7,000,001 a 7,600,000	23.3	1,701,650
7,600,001 en adelante		1,776,650
Más 30% sobre la renta que exceda 7,600,000		

Fuente. Reforma Tributaria – Ley 75 de 1986 Editor: ecoe. Santa Fé de Bogota: Banco de la República, Enero 1987.

²¹⁰ Ibid., p. 45.

6.2. LA REFORMA LABORAL Y SUS EFÉCTOS FISCALES

Desde 1987 la retención en la fuente aplicable a los pagos laborales se estableció según la siguiente (Tabla 28):

Tabla 28. Rangos de Retención en la Fuente, 1986
Retención en la fuente

INTERVALOS	% de retención	Valor a retener
1 a 100,000	0.56	544
100,001 a 200,000	6.73	10,900
200,001 a 300,000	13.8	34,940
300,001 a 400,000	17.2	60,440
400,001 a 500,000	19.9	89,691
500,001 a 600,000	21.7	119,690
600,001 a 700,000	23.0	149,690
800,001 a 900,000	24.0	179,690
900,001 a 1,000,000	24.9	224,690
1,000,001 en adelante	30.0	

Fuente. Reforma Tributaria – Ley 75 de 1986 Editor: ecoe. Santa Fé de Bogota: Banco de la República, Ene. 1987.

La tarifa del impuesto a las ganancias ocasionales provenientes de loterías, rifas, apuestas y similares se estableció en 20%.

6.2.1. Rendimientos y Gastos Financieros Artículo 27 al 30. A partir de este año se desgravó el componente inflacionario de los rendimientos financieros (provenientes de intermediarias financieras), los títulos de deuda pública, y los bonos y papeles comerciales de sociedades anónimas cuya emisión hubiera sido autorizada por la Comisión Nacional de Valores. Así mismo se desgravaron los intereses y otros costos o gastos financieros, en los siguientes porcentajes. (Tabla 29)

Tabla 29. Intereses y Otros Gastos Financieros

Año Gravable	%
1986	10%
1987	20%
1988	30%
1989	40%
1990	50%
1991	60%
1992	70%
1993	80%
1994	90%
1995 y siguientes	100%

Fuente. Reforma Tributaria – Ley 75 de 1986 Editor: ecoe. Santa Fé de Bogota: Banco de la República, Ene. 1987.

Esto no sería aplicable a las compañías de leasing, a los créditos de constructores otorgados por las Corporaciones de Ahorro y Vivienda, y a los intermediarios financieros que captaran y colocaran masiva y regularmente dineros del público, vigilados por la Superintendencia Bancaria.²¹¹

Tabla 30. Topes de Salario, parte no Gravada

Salario mensual promedio	Parte no gravada
Entre \$300,001 y \$350,000	90%
Entre \$350,001 y \$400,000	80%
Entre \$400,001 y \$450,000	60%
Entre \$450,001 y \$500,000	40%
Entre \$500,001 y \$550,000	20%
De \$550,001 en adelante	0%

Fuente. Reforma Tributaria – Ley 75 de 1986 Editor: ecoe. Santa Fé de Bogota: Banco de la República, Ene. 1987.

6.2.2. Exenciones y Deducciones Artículo 35 al 46. Las exenciones del gravamen a la renta para este año incluyeron:

- ❖ Las indemnizaciones por accidente de trabajo o enfermedad.
- ❖ Las indemnizaciones que implicaran protección a la maternidad.
- ❖ Lo recibido por gastos de entierro de un trabajador.

²¹¹ BARCO, Virgilio. Reforma Tributaria. Op. cit., p. 24.

- ❖ El auxilio de cesantía y sus intereses, recibidos por trabajadores cuyo ingreso mensual promedio en los últimos seis meses hubiera sido menor a \$300,000. Cuando el salario mensual promedio fuera mayor a \$300,000, la parte no gravada se determinaría (Tabla 30).

- ❖ Los primeros \$170,000 recibidos mensualmente por pensiones de jubilación, vejez o invalidez, o por pactos de pensiones futuras.

- ❖ El seguro y las compensaciones por muerte de los miembros de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional.

- ❖ Los gastos de representación que percibieran por sus funciones el Presidente de la República, los Ministros, los Senadores, Representantes y Diputados, los Magistrados y sus Fiscales, el Contralor, el Procurador, el Registrador Nacional, los Jefes de Departamento Administrativo, los Superintendentes, los Gobernadores y Secretarios Departamentales de Gobernaciones, los 90 Contralores Departamentales, los Alcaldes y Secretarios de Alcaldías de ciudades capitales de Departamento, los Intendentes y Comisarios, los Consejeros Intendenciales y los rectores y profesores de universidades oficiales. Las exenciones se establecieron de la siguiente forma:
 - ❖ Magistrados de los Tribunales y sus Fiscales: 50% del salario.

 - ❖ Jueces de la República: 25% sobre el salario

 - ❖ Rectores y profesores de universidades oficiales: máximo 50% del salario.

- ❖ El exceso del salario básico percibido por los oficiales y suboficiales de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional y de sus agentes.

- ❖ A partir de 1987 la deducción de los profesionales independientes y de los comisionistas sería de máximo 50% de su salario. Cuando se tratara de contratos de construcción de bienes inmuebles y obras civiles ejecutadas por arquitectos o ingenieros contratistas, el límite sería de 90%.

❖ Las empresas podrían deducir de su renta bruta las contribuciones al fondo mutuo de inversión y los aportes para los fondos de pensiones de jubilación e invalidez. En ningún caso el descuento podría ser mayor al 10% del impuesto de renta a cargo del contribuyente.

❖ La deducción por gastos en el exterior para la obtención de rentas dentro del país no podría exceder el 10% de la renta del contribuyente.²¹²

6.2.3. Asalariados no Declarantes Artículo 63. Se eliminó la declaración de renta para los asalariados cuyos ingresos brutos provinieran por lo menos en un 80% de pagos laborales, siempre que se cumplieran las siguientes condiciones:

❖ Que a los pagos originados en la relación laboral y en otros conceptos se les efectuara la retención en la fuente. Este requisito no sería exigible cuando el pago correspondiera a la corrección monetaria del sistema UPAC.

❖ Que el patrimonio bruto no excediera \$6'000,000.

❖ Que no fueran responsables del impuesto sobre las ventas.

❖ Que el asalariado hubiera obtenido durante el año ingresos menores a \$4'000,000.

❖ Que el asalariado conservara los certificados de retención en la fuente expedidos por los agentes retenedores.²¹³

6.3. LA REFORMA TRIBUTARIA DE 1986 SOBRE EL IVA

La base gravable para liquidar el impuesto sobre las ventas en el caso de bienes importados sería su valor CIF, incrementado con el valor de los gravámenes arancelarios y de los impuestos a las importaciones.

²¹² BARGO, Virgilio. Reforma Tributaria. Op. cit., p. 29.

²¹³ Ibid., p. 41.

Estarían exentas del impuesto sobre las ventas la importación de bienes y equipos destinados a la salud, investigación científica y tecnológica, y a la educación, donados por personas, entidades y gobiernos extranjeros, a favor de entidades oficiales o sin ánimo de lucro.

6.4. REFORMA TRIBUTARIA SOBRE EL IMPUESTO A LA GASOLINA

En estos años no hubo modificaciones del impuesto al a gasolina a nivel nacional.

6.5. REFORMA TRIBUTARIA SOBRE EL IMPUESTO DE TIMBRE ARTÍCULO 66 AL 69

Se determinó que el impuesto de timbre nacional al que se refería la Ley 2ª de 1976, se causaría sobre los instrumentos privados, incluidos los títulos valores, que se otorgaran o aceptaran en el país, o que se otorgaran fuera del país pero que se ejecutaran dentro de él, en los que se hiciera constar la constitución, existencia, modificación o extinción de obligaciones, al igual que su prórroga o cesión. La tarifa para estos casos sería de 0.5% sobre su cuantía, y de \$1,000 para los casos en que la cuantía fuera indeterminada.

No estarían sometidos al impuesto de timbre los instrumentos en que se hiciera constar la constitución, existencia, modificación o extinción de obligaciones relacionadas con crédito externo.²¹⁴

²¹⁴ Ibid., p. 44.

Tabla 31. Reformas tributarias periodo presidencial de Virgilio Barco de 1.986 a 1.990

REFORMA	OBJETIVOS	NIVEL DE LA REFORMA		MECANISMOS UTILIZADOS	MODIFICACIONES			
		ADMON	POLITICA		RENTA	IVA	OTROS	
REFORMA DE 1986 (Ley 75 de 1986)	<p>a) Devolver la equidad y neutralidad del impuesto de renta.</p> <p>b) Fortalecer la administración tributaria.</p> <p>c) Adecuar la estructura tributaria a la movilidad internacional de capitales.</p>	Si	Si	<p>a) Para el logro del primer objetivo se adecuan las tarifas a la real capacidad de pago de los contribuyentes. Las reformas anteriores al querer aumentar los recaudos forzaron un alza desmedida de las tarifas, provocando evasión y endeudamiento de las empresas.</p> <p>b) Para el logro del segundo objetivo se eliminaron todas aquellas cargas que no presentaban una contribución efectiva al recaudo y por el contrario inducían ineficiencia en la Administración de impuestos. Se reorganizó la administración de Aduanas y de Impuestos.</p>	<p>BASE: *90% de los asalariados dejó de pagar retención en la fuente.</p> <p>TASA: *Se redujeron las tarifas para personas naturales</p>			<p>*Se trasladó la función de recaudo y recepción de las declaraciones a la red bancaria.</p> <p>*Se incrementó el control sobre los grandes contribuyentes.</p>

Fuente: Diez Años de Reforma Tributaria. "Tapando Huecos" Asociación Bancaria y de Entidades Financieras de Colombia 1999.

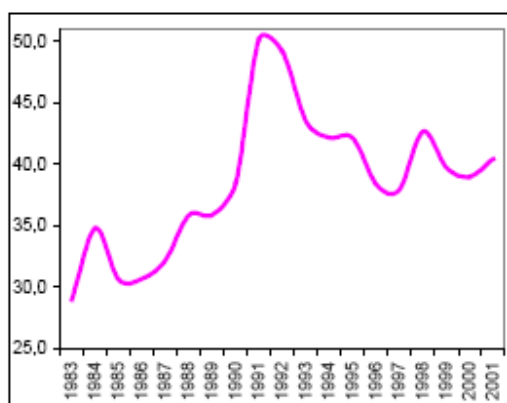
7. PRINCIPALES RESULTADOS DE LA REFORMA TRIBUTARIA LEY 75 DE 1.986

7.1. IMPUESTO A LA RENTA

Entre los impuestos de nivel nacional, el impuesto a la renta generó los mayores recaudos como proporción del PIB durante las décadas de los ochenta y noventa. Los ingresos tributarios por concepto de este impuesto fueron relativamente constantes entre 1980 y 1986, oscilando entre 2.3% y 2.8% del PIB; a partir de ese año, y como consecuencia de las primeras reformas tributarias de los ochenta (Figura 3).²¹⁵

Figura 4. Impuesto de renta como porcentaje del los ingresos tributarios

Impuesto de renta como porcentaje de los ingresos tributarios



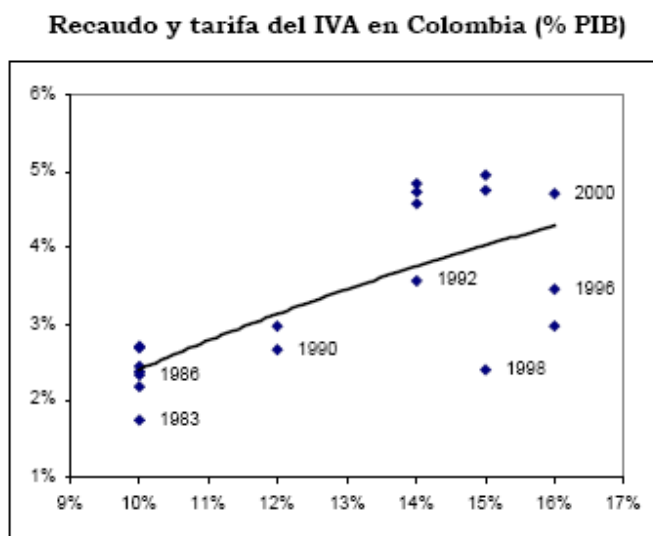
Fuente: Informe Financiero Anual de la Contraloría General de la República, y Confis.
Cálculos: de los Autores.

7.2. IMPUESTO AL VALOR AGREGADO (IVA)

²¹⁵ AVILA, J; CRUZ, A. Ordoña. Progresividad en los impuestos a las ventas y Renta de personas naturales. Santa fé de Bogota: DIAN Oficina de Estuarios Económicos, cuaderno de trabajo No 018-061. 2001. p. 23.

Los recaudos del IVA como proporción del PIB crecieron continuamente durante las décadas del ochenta representándose en un 1.8% del PIB en 1980. (Figura 4 y 5).²¹⁶

Figura 5. Recaudo y tarifa del IVA en Colombia (%PIB)

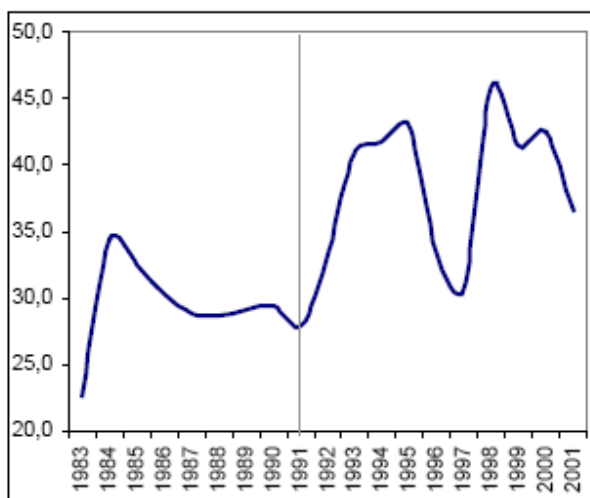


Fuente: Informe Financiero Anual de la Contraloría General de la República, y Confis.
Cálculos: de los Autores.

Figura 6. IVA como porcentaje de los ingresos tributarios

²¹⁶ Ibid., p. 24.

IVA como porcentaje de los ingresos tributarios



Fuente: Informe Financiero Anual de la Contraloría General de la República, y Confis.

Cálculos: de los Autores.

7.3. IMPUESTO DE TIMBRE

Los recaudos del impuesto de timbre fueron constantes entre 1980 y 1986, manteniendo niveles de 0.2% a 0.3% del PIB aproximadamente. En 1987 los ingresos tributarios por concepto de este impuesto se redujeron a niveles de 0.15% del PIB.

7.4. RECAUDOS POR TIPO DE CONTRIBUYENTE

Los recaudos del impuesto a la renta y del IVA por tipo de contribuyente se dividen en Personas Naturales y Personas Jurídicas para el periodo 1980 - 1989, y en Grandes Contribuyentes, Personas Naturales y Personas Jurídicas para 1990.

7.4.1. Periodo 1980 – 1990: Personas Naturales y Personas Jurídicas. El análisis del recaudo del impuesto a la renta para todo el periodo indica que la participación de las personas naturales presentó una tendencia decreciente, pasando de **1.11% del PIB en 1980 a 0.23% en 1990**. Mientras tanto, el

recaudo de personas jurídicas pasó de **1.51% del PIB en 1980 a 3.15% en 1.990**; así, los aumentos del impuesto total se deben al aumento de los recaudos de las personas jurídicas. La disminución de la participación de las personas naturales a mediados de la década de los ochenta, así como el aumento de la de las personas jurídicas, se pueden asociar en parte a la eliminación de la doble tributación en la reforma de 1986, la cual integró el pago del impuesto a la renta en la cabeza de las sociedades. El recaudo del impuesto a la renta de las personas naturales, jurídicas y el total fue de 0.31% del PIB, 5.47% del PIB y 5.78% del PIB respectivamente.²¹⁷

En el caso del IVA, entre 1980 y 1989 el recaudo de las personas naturales mantuvo una tendencia casi constante, variando entre 0.6% y 0.9% del PIB; por su parte, el recaudo de las personas jurídicas varió entre 1.4% y 2.4% del PIB para los mismos años. Desde 1988 se evidencia un cambio radical en la tendencia de las personas naturales: el recaudo de IVA para este rubro pasó de niveles cercanos a 1% del PIB durante los ochenta, a 0.04% para 1990. Por su parte, el recaudo de personas jurídicas creció de 2% a 3% del PIB.²¹⁸

7.5. INGRESOS DERIVADOS DEL IMPUESTO A LA RENTA Y DEL IVA

Las tarifas del impuesto a la renta han sido modificadas varias veces en los últimos 20 años. En 1983 la tasa máxima aplicable alcanzaba un nivel de 49%, tasa que se mantuvo hasta 1986. En este año, la tarifa máxima pasó a 30%, donde permaneció hasta 1992. De la misma manera, la tarifa general del Impuesto al Valor Agregado (IVA) ha tenido varias modificaciones, en este caso siempre al alza. En 1983 la tarifa general del IVA era 10%; la reforma tributaria de 1986 no incremento dicha tarifa.²¹⁹

Las modificaciones de las tarifas del impuesto a la renta y el IVA han buscado en ocasiones una mayor productividad del sistema tributario, y en otras un aumento significativo de los ingresos tributarios. Así, si bien la tarifa del impuesto a la renta fue modificada varias veces en los últimos 20 años, el recaudo sólo sufrió cambios importantes con las reformas de 1986 y 1990; El IVA comenzó la década de los ochenta con una tarifa general de 10% con un recaudo bajo de tan sólo 1.78% del PIB. Los recaudos aumentaron hasta

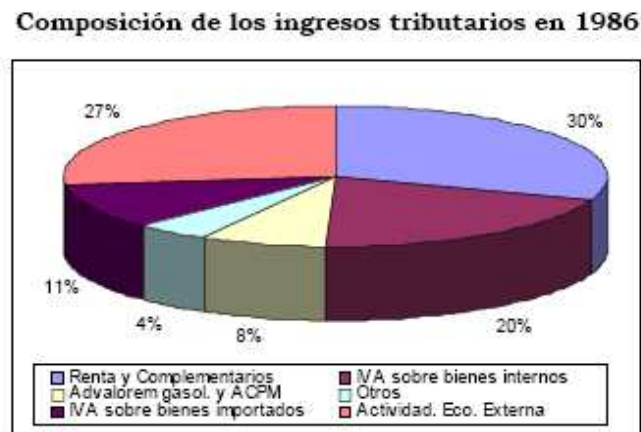
²¹⁷ GALAN S. Luís Carlos; VEGA ROSAS, Gabriel. Exposiciones de motivos proyecto de ley sobre cesión impuestos valor agregado. Santa fé de Bogota: Siglo XXI Editores, 1986. p. 354.

²¹⁸ *Ibid.*, p. 359.

²¹⁹ *Ibid.*, p. 390.

2.47% del PIB en 1990, año en el que la reforma tributaria incrementó la tarifa general a 12% (periodo presidencial de Cesar Gaviria); este aumento implicó un incremento en los ingresos por concepto de este impuesto (Figura 7).²²⁰

Figura 7. Composición de los ingresos tributarios en 1986



Fuente: Informe Financiero Anual, Contraloría General de la República.

²²⁰ Ibid., p. 398.

8. CONSECUENCIAS DURANTE EL GOBIERNO DE VIRGILIO BARCO VARGAS

La "Guerra del Presidente Barco" trajo al campo político y en especial al Estado varias consecuencias fundamentales. En primer lugar, frenó el rápido debilitamiento estatal de los años anteriores. En la confrontación con el narcoterrorismo quedó claro que el Estado no son sólo las personas que lo administran, sino instituciones que las trascienden. Los funcionarios sobornados, amenazados o asesinados son transitorios frente a las instituciones. Por medio de sobornos y chantajes, el narcotráfico había personalizado las instituciones, en una especie de remedo del sistema político del clientelismo. Con "la guerra", el Estado recuperó parte de la operatividad perdida, lo que lo habilitó para que el nuevo gobierno comenzara con un capital político más productivo.

La segunda consecuencia de la guerra del Presidente fue el alto que hizo en el camino el proceso de descomposición de las Fuerzas Armadas. Esa descomposición puede apreciarse a través de tres vertientes. La primera, viene de tiempo atrás. Guarda relación con la compenetración de la ideología de la seguridad nacional y el anticomunismo, al corromper el desarrollo profesional de las instituciones armadas, sobre todo de las militares. La tortura, el asesinato, la degradación de la concepción de inteligencia militar, que tiende a convertirse en espionaje policivo de la vida privada, son ejemplos de la degeneración de la profesionalidad en la institución militar.

Una segunda vertiente de descomposición de los cuerpos armados del Estado ha sido su alianza con los grupos paramilitares. Comenzó en los primeros años de la década de los años ochenta, cuando se aprovechó un malhadado decreto del segundo gobierno del Frente Nacional que autorizaba a los campesinos a armarse en grupos de autodefensa frente a los bandoleros que en aquel tiempo asolaban ciertas regiones. Continuó durante la década con el equipamiento técnico en armas y entrenamiento proporcionado por el Ejército. Culminó con el narcotráfico que magnificó el problema al hacer ofensivos y terroristas a los grupos paramilitares, con sofisticados armamentos e instrucción de mercenarios israelitas e ingleses. El paramilitarismo fue legitimado con la ideología del anticomunismo. El gobierno Barco rectificó tardíamente graves errores. Con el aval de la Corte Suprema de Justicia puso en entredicho la existencia de esos grupos calificándolos de delincuentes comunes, restituyendo al menos la norma del monopolio del uso de las armas por parte del Estado.

La última vertiente de descomposición militar es la corrupción derivada de la compra de conciencias por parte del narcotráfico. Había calado hondo, no sólo en el Ejército sino en la Policía. "La guerra" obstruyó el paso para su fácil difusión. La aceptación (así fuera a regañadientes y a veces simulando que se reprimía) de las Fuerzas Armadas de su papel en la lucha fue facilitado por el bajo perfil provocado por su imagen pública de corrupción y alianza con el paramilitarismo. Con anterioridad a "la guerra", ese bajo perfil permitió al Presidente darse el lujo de tener tres ministros de Defensa: pudo cambiarlos sin traumatismos en el momento en que políticamente era importante hacerlo. Pero no todo fue bonanza para "los civiles". El crecimiento del presupuesto de Defensa, iniciado subrepticamente durante la administración Turbay, continuó con el gobierno de Virgilio Barco. Fue otra costosa faceta del popurrí de sus medidas políticas.

La tercera consecuencia de la embestida del gobierno Barco fue el bloqueo de la tendencia de bipolarización de la contienda política observada desde el año 88. Aunque no es fácil separar en dos extremos a una sociedad regionalizada, diversificada y multipolar en sus centros de poder, la confrontación de la violencia tendía a agrupar dos bandos ideológicos intransigentes. Es difícil prever a dónde iba a llegar esa tendencia, pero su curso era peligroso. La polarización estaba animada por lo que pintaba como un proyecto político reaccionario fortalecido por el papel del terrorismo. Fenómenos como el del abortado Movimiento de Renovación Nacional, MORENA, centralizado en el Magdalena Medio, acaudillado por ideólogos del paramilitarismo y legitimado por la ideología anticomunista, dan pie para pensar en la peligrosidad de la tendencia. Además, la escalada terrorista y criminal no parece que hubiese sido adelantada sólo por el narcotráfico.

Una consecuencia final de "la guerra" fue la aclaración de la escena en términos favorables al proceso de apertura política y pacificación negociada. Al delimitar los frentes de batalla con la identificación y jerarquización de los enemigos, se pudieron culminar en mejores términos las negociaciones del gobierno con el M-19 e iniciar conversaciones con el EPL. Además, por vez primera, el gobierno se preocupó al menos por discutir el significado del derecho internacional de los conflictos armados y su eventual aplicación en las luchas armadas internas de una nación. Este hecho permitió la negativa del gobierno a aceptar el carácter político de las embestidas terroristas, para no darle el mismo tratamiento de negociación que a las guerrillas. Pero, en el fondo, este tipo de criminalidad y terrorismo extraguerrillero tienen tras de sí connotaciones políticas. La dificultad de su desenmascaramiento vuelve crítica una consideración diferente a la del delito común.

Parte importante del favor que, contradictoriamente, hizo "la guerra" a las condiciones de apertura democrática fue su influencia sobre los resultados electorales de las dos elecciones del primer semestre de 1990, y la decisión política de la Corte Suprema de aprobar el decreto que autorizaba contar un voto extra que en realidad se convirtió en plebiscito. Pero lo trascendental al aclarar la escena política fue que, por accidente, añadió el factor final para abrir las puertas de una coyuntura decisiva para el futuro del país y culminar así el proceso de compresión de poderes sin válvula de escape iniciado a mediados de la década de los años setenta.

Las consecuencias políticas de "la guerra" aparecieron juntas en el horizonte una vez posesionado el presidente César Gaviria Trujillo en agosto de 1990. El condicionamiento sucesivo de los gobiernos a partir de 1978 tuvo su momento culminante en 1990. Incluso se aprecia en términos orgánicos: buena parte de la infraestructura de los recursos humanos que rodean al Presidente, comenzando por la misma figura de Gaviria, se trasladó al presente gobierno. La institución asesora de las consejerías fue una herramienta que el Estado desarrolló a lo largo del proceso crítico de la década. Con Betancur fue informal, auxiliar, alejada, representada fielmente por lo que se conoció como "comisionitis". Con Barco se volvió mixta: formal e informal, ampliando la primera y reduciendo la segunda. A partir de esta institución, aumentada en el presente, se abocó la pacificación y la apertura democrática, cuyo centro fue la Asamblea Constituyente.

8.1. RESULTADOS PARCIALES DURANTE LA ADMINISTRACIÓN BARCO

Equidad, neutralidad, simplicidad administrativa, fomento al ahorro y capitalización empresarial y elasticidad de recaudo, constituyeron las bases sobre las que se sustentó en su momento la expedición de la Ley 75 de 1986. Se buscaba con ello reducir la interferencia de la tributación sobre las decisiones de los agentes económicos, hacer del tributo indicador realista de la capacidad de riqueza de la población, controlar la evasión y elusión tributarias, rescatar el principio de las obligaciones de los contribuyentes con el fisco.²²¹

En un balance preliminar de cada uno de estos propósitos, vale la pena reflexionar sobre la relatividad de los logros alcanzados, en particular sobre elasticidad a largo plazo del recaudo en el impuesto sobre la renta, la posible

²²¹ RODRIGUEZ; VALDERRAMA. Op. cit., p. 143.

distribución regresiva de la carga tributaria, y las inquietudes que surgen acerca del comportamiento futuro de los recaudos.

Las finanzas nacionales continuaron mostrando signos alentadores al concluir el año 1987, impulsados preferentemente por el notable repunte del ahorro interno, explicado por el acrecentamiento de los niveles de tributación (debido en buena medida al nuevo sistema de retenciones y al crecimiento económico, mas que a la misma reforma tributaria de 1986); por la incorporación de transferencias y regalías de algunas empresas publicas y en mayor grado, por la modificación introducida en los mecanismos de contabilización del impuesto de la renta y complementarios, permitiendo incorporar al presupuesto de 1987, cerca de \$ 60.000 millones, que representan anticipación del impuesto (\$28.000 millones), y ajuste con el total de recaudos (\$32.000 millones). Esto quiere decir que vincularon al presupuesto recursos que anteriormente correspondían a la vigencia siguiente.²²²

Lo ocurrido en materia fiscal durante 1987 se manifiesta con la ejecución de ingresos por encima de los gastos, determinando un superávit presupuestal y fiscal del orden de los \$23.135 millones.²²³

La eliminación de la brecha fiscal, tiene su origen básicamente en el ingreso, mas que en el gasto, y el dinamismo del ingreso es atribuible a la combinación de varios elementos, modificación de los mecanismos de contabilización del impuesto sobre la renta; crecimiento de la producción, modificación en el sistema de retenciones; y algunos efectos de la ultima reforma (caso amnistías, mayor gravamen a las importaciones y vinculación de las regalías petrolíferas).²²⁴

Es evidente que, después del fuerte ajuste aplicado en 1985, el gasto político acelero su ritmo en los dos últimos años, aunque se hizo mas intenso en 1987 debido fundamentalmente a mayores presiones de la deuda publica.

Si se analizan las finanzas publicas sin incluir el Fondo Nacional del Café, se concluye que en 1987 presento una mejora apreciable en su situación al reducirse el déficit económico de 2.8% del PIB en 1986 a 1.5% en 1987. Sin

²²² Ibid., p. 143.

²²³ Ibid., p. 145.

²²⁴ Ibid., p. 146.

embargo, si se incluye el fondo se obtiene la conclusión contraria, es decir, que las finanzas del sector Público consolidado sufrieron un deterioro apreciable a pesar de un pequeño superávit en 1986 a un déficit equivalente al 2.2% del PIB en 1987.²²⁵

²²⁵ *Ibid.*, p. 150.

9. CONCLUSIONES

El presidente Barco no fue un Presidente popular, a no ser durante el breve periodo de luna de miel al comienzo de su administración. Para algunos, fue casi milagroso que hubiera terminado su período presidencial dada la magnitud de los problemas que confrontó el país y la vociferante oposición que emanaba prácticamente de todos los sectores de la sociedad. Pero no sólo, sobrevivió sino que abrió las puertas a lo que en su momento parecía ser una salida muy ambigua del caos político. Sus adversarios lo azotaron fuertemente por su esquema Gobierno-Oposición, por la línea dura frente a la guerrilla y en especial por su guerra contra las drogas. El Presidente Barco les daba municiones a sus críticos como consecuencia de su estilo personal de liderazgo que a menudo aparecía aislado, frío, solitario e indeciso y más de un Estadista que un político.

El presidente Barco no sobresalía en la comunicación de sus ideas y programas y solía decir: “Yo solamente me dirijo a la opinión pública cuando tengo algo que decirles”. Como lo escribió un conservador, la estrategia de la administración Barco era básicamente correcta pero eso no garantizaba un programa de gobierno exitoso, por que su implementación era defectuosa ya que no estaba basada en la realidad o no era eficazmente comunicada del público.

El Presidente Barco buscó, desde el comienzo, aumentar la autonomía del gobierno frente a la clase política y frente a sectores claves de la sociedad civil. Sin embargo, en lugar promover un consenso social en torno a sus programas, el esfuerzo aumentó la brecha entre el gobierno y la sociedad civil, alienando la clase política, la iglesia, los gremios económicos, los sindicatos, y el público en general. Durante la primera parte de su gobierno, el Presidente Barco y sus principales asesores al parecer se refugiaron en una torre de marfil y se aislaron de la sociedad y de sus problemas. Este estilo técnico, aislado, distanció al gobierno del público y de la clase política, cuyo apoyo era vital para implementar con eficiencia los programas de gobierno.

Sin embargo, durante la segunda mitad de su administración el Presidente Barco reaccionó ante las críticas pronunciadas contra su gobierno y reorientó sus políticas y estrategias en tres aspectos importantes, casa uno de los cuales fue útil para la salida ambigua. El primer lugar buscó rejuvenecer el proceso de reforma política con la propuesta de un plebiscito para la reforma

constitucional y, cuando eso fracasó, se dirigió a la clase política como una ruta alternativa de reforma, con la firma del Acuerdo de la Casa de Nariño. Después de los intentos fallidos para realizar la reforma constitucional tanto por la vía del plebiscito como del Congreso, los esfuerzos de la administración fueron exitosos en colocar en mayo de 1990, fecha de la elección presidencial, la idea de la consulta ante los votantes abriendo así el camino para la constituyente.

En segundo lugar, en respuesta a la crítica de la sociedad civil por su estrategia de línea dura frente a la guerrilla, la administración lanzó su propia propuesta de paz en septiembre de 1988 que llevó a la apertura de un diálogo con los grupos guerrilleros y finalmente a la reincorporación del M-19 y a su participación en las elecciones de 1990. Sin embargo, los dos principales grupos guerrilleros, las FARC y el ELM continuaron en su oposición violenta.

El tercer cambio de la administración Barco vino con la guerra contra las drogas, iniciada después del asesinato de Luís Carlos Galán en 1989. La reacción del Presidente fue rápida y fuerte. Tal guerra tuvo el efecto de reestructurar la jerarquía del conflicto, tanto el gobierno como algunos sectores de la sociedad civil se unieron en la lucha para perseguir a los líderes del cartel de la droga. Mas aún, la guerra contra las drogas, detuvo la descomposición de las Fuerzas Armadas y cerró el espacio para la cristalización de un proyecto político reaccionario y al mismo tiempo clarificó el escenario político de una manera favorable el proceso de la apertura política. Aunque el presidente Barco fue, en su momento criticado por su lucha contra las drogas y por su falta de voluntad para negociar con los barones de la droga, su intransigencia puede haber facilitado la postura más conciliadora del Presidente Gaviria hacia ellos y el subsiguiente desmantelamiento del Cartel de Medellín.

En síntesis, mi argumento es que aunque la administración Barco nunca silenció la miríada de críticos y no logró elevar significativamente la legitimidad del sistema político, sus logros fueron realmente notorios, y dejó un legado positivo. Durante la segunda mitad de su administración el proceso de paz ganó importancia con el Acuerdo suscrito con el M-19, el movimiento de la Reforma Política abrió las puertas de la Constituyente, y la guerra contra las drogas socavó el desafío a la autoridad del Estado por parte del Cartel de Medellín. El desempleo en los indicadores sociales mejoró, y la imagen de Colombia en el contexto internacional subió y se dieron, aunque en forma tímida, los primeros pasos para la apertura de la economía. Adicionalmente, el Presidente Barco desafió la hegemonía de la clase

política, lo cual contribuyó a la imposición de las restricciones formidables que ratificó la nueva Constitución de 1991.

De la misma manera, el Presidente se distanció del Club de ex presidentes y, a diferencia de sus antecesores, se retiró de la política partidista una vez cumplió su periodo. Finalmente, y no obstante el déficit escenario político que prevaleció a lo largo de su gobierno, el Presidente Barco fue sucedido por un miembro del Partido Liberal, César Gaviria Trujillo, lo cual indica que el electorado no repudiaba vehementemente su gobierno.

Aunque la administración de Virgilio Barco no pudo resolver completamente problemas claves de la sociedad y aunque las incertidumbres que rodean la vida política colombiana fueron magnificadas cuando él dejó su cargo, su administración trató de resolver problemas políticos difíciles bajo las circunstancias más irritantes y allanó el camino para las creaciones de los que "ojala" llegara a ser en Colombia una democracia más equitativa y participativa.

También se quiso mostrar de qué manera ha repercutido el grave problema del déficit fiscal en el desarrollo de las finanzas públicas y, en la economía nacional. Así mismo, como se ha tratado de subsanar paulatinamente de manera que cada día se disminuyan sus efectos negativos sobre el desarrollo económico y el aparato productivo.

Es importante recalcar que la existencia de un déficit fiscal no es nocivo para la economía siempre y cuando se utilice como instrumento estabilizador en épocas de recesión, pues, se convierte en la principal herramienta para dinamizar de nuevo la economía. Esta concepción no implica que se apruebe el hecho de permitir el exagerado crecimiento del saldo negativo de las finanzas públicas, ya que los efectos benéficos se pueden tornar en arma de doble filo, al fomentarse los desequilibrios de origen monetario que pueden conducir a presiones indeseables sobre los precios, la producción, y el sector externo al restarnos competitividad.

Igualmente, el desajuste en las finanzas públicas compromete el crecimiento futuro de la economía por sus efectos perjudiciales sobre la inversión privada debido a la competencia por los recursos que el sector privado requiere para incrementar el stock de capital.

FRENTE A LOS OBJETIVOS DE LA MONOGRAFIA

Los continuos cambios en las reformas tributarias e imposiciones de nuevas tasas y gravámenes en busca de subsanar el déficit fiscal del país, han sido la forma más adecuada para generar ingresos para financiar las inversiones y los gastos del gobierno.

Las reformas tributarias, tasas y gravámenes que con cada nuevo cambio y procedimiento, hacen que el sistema tributario de nuestro país sea más complejo para los contribuyentes colombianos, estas situaciones conllevan a la evasión de impuestos y al mismo tiempo que se genere un déficit fiscal, el cual repercute en el crecimiento económico del país.

La política tributaria ha planteado muchas leyes y normas con resultados poco positivos para quienes la ejecutaron, sin embargo, tomando como base las condiciones y necesidades del sector público, se puede concluir que los procedimientos serán cada vez más eficaces en la preservación del patrimonio del Estado.

La problemática que enfrentan el país con la evasión de impuestos, el aumento de la pobreza, la falta de obras de infraestructura etc. Son razones de suficiente peso para que los sistemas obsoletos que no permiten disponer de mejores controles en la administración del Estado sean corregidos, a través de programas de modernización, para mejorar la revisión del manejo de los recursos estatales, al procurar disuadir las prácticas deshonestas promoviendo la responsabilidad y la transparencia fiscal.

La evasión de impuestos siempre ha estado favorecida por la impunidad, por esto ha sido imposible detenerla.

FRENTE A LAS EXPECTATIVAS DE LOS EGRESADOS

Para el entorno académico es muy importante conocer las contribuciones, efectos que durante el periodo presidencial de 1.986 a 1.990 se dieron en cuanto a las reformas tributarias y permitirá determinar si realmente han cumplido su objetivo a través del tiempo.

BIBLIOGRAFIA

ACOSTA, O; AYALA, U; OSSA, C. La situación fiscal y el financiamiento del Gobierno en los años noventa. Reasignación de la carga Tributaria en Colombia: Propuesta y alternativas. Santa fé de Bogota: Mimeo Fedesarrollo Contraloría General de la Republica, 2002. 350 p.

ALM, J. Compliance costs and the tax avoidance – tax evasion decision. En: public finance Quarterly. Vol. 16, No. 1 (Jun. 1958); 66 p.

AVILA, J; Cruz, A. Ordoña. Progresividad en los impuestos a las ventas y Renta de personas Naturales. Santa fé de Bogota: DIAN Oficina de Estudios Económicos, cuaderno de trabajo No 018-061, 2001. 150 p.

BARCO, Virgilio. Diez años de Reforma Tributaria: tapando huecos. Asociación bancaria y de Entidades Financieras de Colombia. Santa fé de Bogota: Editorial oveja negra, 1999. 220 p.

-----. Hacia una Colombia Nueva. Santa fé de Bogota: Editorial Oveja Negra, 1986. 140 p.

-----. Las Políticas económicas y Sociales. En: Revista Debates de Coyuntura Económica. Imprenta Nacional de Colombia. No. 2 (Jul. 1986); 397 p.

-----. Reforma Tributaria – Ley 75 de 1986. Banco de la Republica. Santa fé de Bogota: Ediciones ecoe. Gonzalo Ruiz Impresores, 1987. 70 p.

BECKER, W; et. Al. The impact of public transfer expenditure on tax evasion: an experimental approach. En: Journal of public Economics, Vol. 34 (Jun. 1988); 352 p.

BOTERO ZEA, Fernando, En el filo de la navaja: La democracia Colombiana en 1988. En: Revista de Economía Política. No.14 Santa fé de Bogota: (Jul. – Dic. 1988); 60 p.

BUITRAGO LEAL, Francisco; ZAMOSE, León. Al Filo del Caos. Santa fé de Bogota: Editorial Oveja Negra, 1.987. 474 p.

CAMACHO CHIFON, Juan Carlos. Economía de la Evasión Fiscal: En: Judicialización de los incumplimientos tributarios. Valladolid: Secretariado de Publicaciones; Universidad P.L. Vol. 2 (Ago. 1994); 217 p.

CEPEDA ULLOA, El esquema gobierno-Oposición, Ministerio de Gobierno Bogota: Santa fé de Bogota: Imprenta Nacional de Colombia, 1987. 156 p.

CORPES, Programa de Modernización de la Economía Colombiana. Documento DNP-2565-J, Republica de Colombia. Santa fé de Bogota: Financial External Needs, 1990. 70 p.

CORCHUELO, Alberto. La Reforma Tributaria: Búsqueda de Crecimiento a costa de distribución. Economía Colombiana. Santa fé de Bogota: El ancora Editores, 1987. 230 p.

DEAS, Malcom; OSSA, Carlos. Departamento Nacional de Planeación. El plan de Economía Social, Política económica y desarrollo social en Colombia 1986-1990. Santa fé de Bogota: Editorial Nomás, 1987. 156 p.

DUQUE, Maria Isabel. Inflación en los años 90. En: Revista Grupo de Opinión. Departamento de Ciencias Contables, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de Antioquia. Vol. 1 (Jun. 1989) 70 p.

FISHBURN, G. Tax evasión and inflación En: Australian Economic Papers, Vol. 20, No. 37 (Jun. 1979); 358 p.

GALAN S, Luís Carlos; ROSAS VEGA, Gabriel. Exposiciones de motivos proyecto de ley sobre cesión impuesto valor agregado. Santa fé de Bogota. Siglo XXI Editores. 1986. 450 p.

GALVIS CABRERA, Mauricio. Inflación y política Económica. Santa fé de Bogota: Asobancaría, 1980. 80 p.

GARAY, Luís jorge. Colombia y la Crisis de la deuda. Santa fé de Bogota: CINEP- Universidad Nacional de Colombia, 1991. 320 p.

GOMEZ, Hernando José. Veinticinco años de Inflación. En: Revista Coyuntura Económica. Vol. 4 (Dic. 1995); 50 p.

HOSKIN, Gary. La Administración Barco: Del Caos Político a una salida Ambigua. Santa fé de Bogota: CINEP, Universidad Nacional, 1987. 350 p.

IZASA, José Fernando. Política Energética del Gobierno de Virgilio Barco Vargas. Santa fé de Bogota: Contraloría General de la Republica, 1988. 455 p.

LORA, Eduardo. Colombia Evolución Macroeconómica. Financiación Externa y Cambio Político. Madrid: Fundación Cedeal, 1993. 100 p.

MARTINEZ, Maria Mercedes. Elementos Generales de la Política Económica. Santa fé de Bogota: Editorial oveja negra, 1989. 394 p.

----- Para un análisis detallado véanse Maria Mercedes de Martínez. Mirando los toros desde la barrera. En: Revista Estrategia Económica y Financiera. No. 2 (Mar. 1981); 40 p.

MEJIA, Álvaro, Foro sobre el tema de Asociación Foro Económico Nacional. En: El Tiempo, Santa fé de Bogota: (10, Agosto., 1.986); p. A2.

MENDOZA, plinio, Lecturas Dominicales. En: El Tiempo, Santa fé de Bogota: (19, Jun., 1.988); p. C6. PEACOOK, A; Shaw, G.K. Tax evasion and tax revenue loss. En: Public Finance. Vol. 37, No 2. Santa fé de Bogota: (Feb. 1982); 320 p.

RAMIREZ TOBON, William. Virgilio Barco Vargas: Presidente con poca capacidad en el manejo político. En: Revista Análisis Político. No. 7 (May. – Ago. 1989); 60 p.

RIVA, Javier Fernández. El problema fiscal en Colombia. Santa fé de Bogota: Editorial oveja negra, 1990. 220 p.

RODRIGUEZ, Luz Elvira; VALDERRAMA, Maria Cristina. Déficit Fiscal, Era el proceso de ajuste año 1988 y sus resultados 1978-1986. Santa fé de Bogota: 1988. 105 p. Colegio Mayor de Nuestra señora del Rosario. Facultad de Economía.

ROSAS, Gabriel. Política Fiscal Durante el Gobierno Barco. Santa fé de bogota: Editorial oveja negra. 1989. 450 p.