

El propósito del informe del Dr. Eric Hayndell consiste en evaluar el impacto de las reformas fiscales efectuadas en Colombia durante los años 2002 y 2003.

En el primer capítulo, efectúa un análisis de la evolución del sistema tributario colombiano entre 1990 y el 2004, tomando en cuenta tanto los impuestos de carácter nacional administrados por la DIAN, así como los impuestos territoriales, la imposición al petróleo y la contribución de los denominados impuestos parafiscales.

Luego analiza, en los dos capítulos siguientes, el impacto de la ley 788 de 2002 y 866 de 2003 discriminando los efectos sobre el recaudo y presión fiscal en materia de Renta, IVA, licores y gasolina en el caso de la primera ley y, en renta, IVA, el gravamen a los movimientos financiero e impuesto sobre el patrimonio, para la segunda norma.

En cuarto capítulo está dedicado al análisis de la estructura tributaria vigente en Colombia.

En el capítulo final, estudia la situación de las finanzas públicas, específicamente el déficit tanb del Gobierno Nacional Central como de los Territoriales; finalmente, analiza la sostenibilidad de la deuda pública de nuestro país.

COLOMBIA

IMPACTO DE LAS REFORMAS TRIBUTARIAS DE 2002 Y 2003

INFORME FINAL

ERIK HAINDL RONDANELLI

MARZO 2005

## INDICE

I.	Evolución y Estructura del Sistema Tributario en Colombia	6	
	1. Evolución de la recaudación tributaria en Colombia	6	
	2. Estructura de los Impuestos Nacionales	8	
	3. Estructura de los Impuestos Territoriales	10	
	4. Estructura de los Impuestos al Petróleo	12	
	5. Estructura de los Impuestos Parafiscales	14	
II.	Impacto de la Reforma Tributaria de 2002	15	
	1. Objetivos de la Reforma		15
	2. Principales medidas implementadas	15	
	3. Efectos de la Reforma sobre el IVA	20	
	4. Efectos de la Reforma sobre el Impuesto a la Renta	23	
	5. Efectos de la Reforma sobre el Impuesto de Licores	26	
	6. Efectos de la Reforma en la Sobretasa a la Gasolina	26	
	7. Síntesis de los efectos de la Reforma de 2002	27	
III.	Impacto de la Reforma Tributaria de 2003	29	
	1. Objetivos de la Reforma		29
	2. Principales medidas implementadas	30	
	3. Efectos de la Reforma sobre el IVA	34	
	4. Efectos de la Reforma sobre el Impuesto a la Renta	36	
	5. Creación de un Impuesto al Patrimonio	38	
	6. Efectos sobre el GMF		39
	7. Síntesis de los efectos de la Reforma de 2003	41	
IV.	Evaluación de la Estructura Tributaria de Colombia	43	
	1. Organización y Estructura del Sistema Tributario	43	
	2. Naturaleza transitoria de algunos impuestos	46	
	3. El Impuesto al Valor Agregado	47	
	4. El Impuesto a la Renta		53
	5. Gravamen a los Movimientos Financieros	60	
	6. Impuestos Selectivos		67
V.	Déficit Fiscal del Gobierno Nacional Central	70	
	1. Evolución del Déficit del Gobierno Nacional Central	70	
	2. Endeudamiento del Gobierno Nacional Central	72	
	3. Costo del Endeudamiento del Gobierno Nacional Central	77	
VI.	Déficit de los Gobiernos Territoriales	82	
	1. Evolución del Déficit de los Gobiernos Territoriales	82	
	2. Endeudamiento de los Gobiernos Territoriales	86	
	3. Costo de la Deuda Territorial	88	
VII.	Déficit del Sector Público No Financiero	90	
	1. Evolución del Déficit del SPNF	90	

2.	Evolución del Endeudamiento del SPNF	96	
3.	Costo de la Deuda del SPNF	99	
VIII.	La Sostenibilidad de la Deuda Pública		101
1.	La estabilización de la relación Deuda-PIB	101	
2.	Estimación de la tasa de interés real futura	103	
3.	Estimación del crecimiento del PIB de tendencia	107	
4.	Sostenibilidad de la deuda del GNC	111	
5.	Sostenibilidad de la deuda de los Gobiernos Territoriales	114	
6.	Sostenibilidad de la deuda del SPNF	115	
7.	¿Fueron las Reformas suficientes?	117	
8.	Medidas posibles para alcanzar la sostenibilidad del GNC	124	
IX.	Conclusiones y Recomendaciones	129	
X.	Referencias		132
	Anexo 1: Construcción de una serie del PIB nominal móvil	134	
	Anexo 2: Comparación de sistemas tributarios de Chile y Colombia	136	
	Anexo 3: Las Reformas de Colombia en el contexto Latinoamericano	145	
	Anexo 4: Mejoras en la Administración Tributaria	150	

## SIGLAS

ACCI Agencia Colombiana de Cooperación Internacional

CONFIS Consejo Nacional de Política Fiscal

DAF Dirección General de Apoyo Fiscal

DANE Departamento Administrativo Nacional de Estadística

DIAN Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales

DNP Dirección Nacional de Planificación

ECOPETROL Empresa Colombiana de Petróleos

FIAL Crédito de Ajuste Fiscal e Institucional otorgado por el Banco Mundial

FOGAFIN Fondo de Garantías del sector Financiero

FOGACOOP Fondo de Garantías del sector Cooperativo

GMF Gravamen a Movimientos Financieros

## **Prefacio**

El propósito de este informe es evaluar el impacto de las reformas fiscales efectuadas en 2002 y 2003 en Colombia, de acuerdo a lo estipulado en el marco del Convenio de la Donación Japonesa No TF 053133, que la ACCI, el DNP, y el Ministerio de Hacienda suscribieron con el Banco Mundial (Proyecto "Preparation of the Third and Fourth Phases of the Programatic Fiscal and Institucional Adjustment Loan").

Este proyecto tiene por objeto apoyar al país en la preparación del crédito de ajuste fiscal e institucional (FIAL), el cual persigue acompañar al Gobierno de Colombia en el proceso de ajuste fiscal e institucional, y en la introducción de herramientas de gestión pública que permitan una asignación más eficiente y transparente de los recursos públicos.

Este informe está orientado a diseñar un sistema de evaluación y monitoreo de la evolución e impacto de las reformas fiscales.

Se agradece el gran apoyo y colaboración de los funcionarios del Gobierno Colombiano, con quienes se mantuvo extensas reuniones de trabajo. En particular, se agradece especialmente a Camila Pérez y Verónica Navas, asesoras de CONFIS, Mario Aranguren, Director del DIAN, Fidel Castaño, Administrador de Grandes Contribuyentes, Javier Avila, Jefe de Estudios Económicos de la DIAN, Javier Bravo y Pastor Sierra, del Departamento de Estudios de la DIAN, Ana Lucía Villa, Directora de Análisis Fiscal, Joaquín Bernal e Ignacio Lozano, del Banco de la República, y Luz Amparo Castro, Jefa de Cuentas Nacionales del DANE.

## I. EVOLUCION Y ESTRUCTURA DEL SISTEMA TRIBUTARIO EN COLOMBIA

### 1. Evolución de la recaudación tributaria en Colombia

La recaudación tributaria como proporción del PIB ha venido subiendo en forma sostenida en Colombia desde 1990, lo que revela un esfuerzo fiscal creciente en este sentido. En el transcurso de estos 14 años, se han efectuado 7 reformas tributarias destinadas a allegar nuevos recursos para el Estado. Un reciente estudio de la Oficina de Estudios Económicos de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN) resume en forma bastante elocuente este importante esfuerzo realizado (DIAN, 2004 b), el que se muestra en cuadro 1.

**Cuadro 1: Rendimiento de las Reformas Tributarias en Colombia 1990 - 2004**  
(% del PIB)

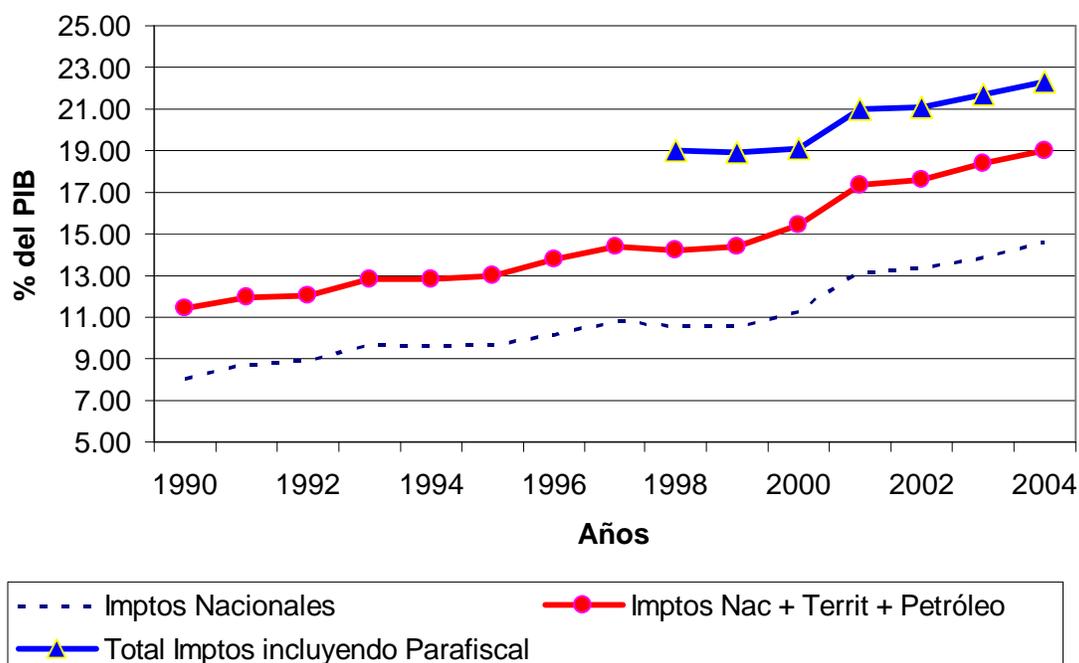
LEYES	CARGA TRIBUTARIA		IMPACTO
	ANTES	DESPUES	
Ley 49 de 1990	8.4	9.1	0.7
Ley 6 de 1992	9.1	10.1	0.9
Ley 223 de 1995	9.7	10.9	1.3
Ley 488 de 1998	10.7	11.1	0.4
Ley 633 de 2000	11.1	12.9	1.8
Ley 788 de 2002	12.9	13.7	0.8
Ley 863 de 2003	13.7	14.7	1.0
Efecto Acumulado	8.4	14.7	6.3

Fuente: Dian - Oficina de Estudios Económicos

El cuadro anterior muestra la variación en la recaudación de los impuestos recaudados por la DIAN, los que se incrementaron en 6.3% del PIB en el curso de los últimos 14 años, lo cual constituye un aumento notable.

El real esfuerzo realizado es mucho mayor que el presentado en el cuadro 1. Colombia tiene un sistema tributario segmentado y descentralizado, mediante el cual los Departamentos, Municipios y Distritos también recolectan sus propios impuestos, los cuales también se han incrementado en forma significativa en este periodo. A ello hay que adicionar los impuestos al Petróleo, que se recolectan directamente a través de la empresa ECOPETROL, y las Contribuciones a la Seguridad Social y a las instituciones parafiscales que se recaudan directamente por las instituciones involucradas en el sistema.

**Gráfico 1: Presión Tributaria en Colombia  
% del PIB**



Se observa que la presión tributaria ha venido creciendo en forma sostenida en la última década, como consecuencia de las distintas reformas tributarias que se han venido implementando. Especialmente importantes son los incrementos observados a partir del año 2001 y 2004 (Ver gráfico 1).

En el cuadro 2 se observa la evolución de la recaudación tributaria conjunta, neta de devoluciones, tanto de los impuestos administrados por la DIAN, como por los impuestos territoriales, los impuestos al petróleo y los impuestos parafiscales en la última década. Sin considerar los impuestos a la nómina y contribuciones parafiscales en general, la presión tributaria se incrementó desde 11,41% del PIB en 1990 hasta 18,81% del PIB hacia fines de 2004, lo que significa un incremento de 7,4 puntos porcentuales del PIB en sólo 14 años. Si se agregan, las contribuciones a la seguridad social, así como las contribuciones a las restantes entidades parafiscales, se observa que la presión tributaria total superó al 22% del PIB en 2004, la que no es baja en el contexto latinoamericano.

**Cuadro 2: Presión Tributaria en Colombia 1990 - 2004**  
(% del PIB)

	Impuestos Nacionales	Impuestos al Petróleo	Impuestos Territoriales	Sub-total	Impuestos Parafiscales	Total
1990	8.02	1.40	1.99	11.41	ND	ND
1991	8.72	1.20	1.99	11.91	ND	ND
1992	8.93	1.05	2.03	12.01	ND	ND
1993	9.66	1.08	2.05	12.79	ND	ND
1994	9.58	0.96	2.25	12.79	ND	ND
1995	9.69	1.05	2.27	13.01	ND	ND
1996	10.10	1.21	2.45	13.76	ND	ND
1997	10.80	1.01	2.56	14.38	ND	ND
1998	10.55	0.94	2.72	14.21	4.83	19.04
1999	10.60	1.02	2.79	14.41	4.49	18.90
2000	11.23	1.45	2.72	15.40	3.69	19.09
2001	13.15	1.43	2.73	17.31	3.67	20.99
2002	13.32	1.51	2.73	17.56	3.47	21.02
2003	13.86	1.48	2.65	17.98	3.32	21.30
2004	14.67	1.59	2.55	18.81	3.32	22.13

Fuente: Confis, Banco de la Republica, DIAN, DAF

## 2. Estructura de los Impuestos Nacionales

Los impuestos nacionales, que son administrados básicamente por la DIAN <sup>1</sup>, se sustentan en dos grandes pilares: el IVA y el Impuesto a la Renta. De la recaudación total de los Impuestos Nacionales en 2004 (14,67% del PIB), más del 83% de la recaudación proviene de IVA y Renta (12,21% del PIB). Estos dos impuestos han sido tradicionalmente la base de la recaudación tributaria a nivel nacional, y las reformas implementadas en los últimos años se han sustentado fuertemente en ellos.

Con bastante distancia, la recaudación de la DIAN se apoya en el Gravamen Arancelario, que ha venido cayendo en los últimos años como consecuencia de la mayor apertura de la economía Colombiana (0,95% del PIB en 2004) y en diversos impuestos de emergencia como el de Seguridad Democrática y el Gravamen a los Movimientos Financieros.

En el cuadro 3 se presenta la evolución de la recaudación de los impuestos a nivel nacional. Se observa que las reformas al IVA han generado un incremento notable en la recaudación, que pasó desde 2,48% del PIB en 1990 hasta 6,20% del PIB en 2004.

<sup>1</sup> Existen algunos impuestos a nivel nacional que no son recaudados por la DIAN. Estos incluyen impuestos al petróleo, al oro y a las salidas de los aeropuertos.

**Cuadro 3. Recaudación de Impuestos Nacionales**  
(% del PIB)

	IVA	Renta	Gravamen Aranceles	Gravamen a Movimientos Financieros	Seguridad Democrática / Patrimonio	Timbre y Otros	Total Impuestos Nacionales
1990	2.48	3.35	2.05			0.14	8.02
1991	2.77	4.48	1.34			0.13	8.72
1992	3.34	4.60	0.85			0.14	8.93
1993	4.26	4.32	1.04			0.03	9.66
1994	4.30	4.06	1.08			0.14	9.58
1995	4.27	4.01	1.03			0.37	9.69
1996	4.93	3.78	0.90			0.50	10.10
1997	4.91	4.34	1.11			0.44	10.80
1998	4.80	4.08	1.22			0.45	10.55
1999	4.53	4.18	0.93	0.58		0.38	10.60
2000	4.73	4.02	1.00	0.59		0.89	11.23
2001	5.42	5.18	1.19	0.76		0.60	13.15
2002	5.43	5.10	1.04	0.69	0.61	0.44	13.32
2003	5.98	5.17	1.01	0.72	0.53	0.45	13.86
2004	6.20	6.01	0.95	0.89	0.17	0.44	14.67

Fuente: Oficina de Estudios Económicos - DIAN, CONFIS y DANE para cifras de Cuentas Nacionales

El Impuesto sobre la Renta también ha tenido un desempeño significativo en este período. En 1990, la recaudación del Impuesto sobre la Renta alcanzaba a 3,35% del PIB. Con las sucesivas reformas tributarias, se logró incrementar la recaudación hasta alcanzar un 6,01% del PIB en 2004 (Ver cuadro3).

El Gravamen Arancelario, por su parte tuvo una fuerte caída a comienzos de la década de los 90, lo que coincide con la fuerte apertura de la economía Colombiana. Entre 1993 y 2001, la recaudación se mantuvo sobre el 1% del PIB durante la mayor parte del tiempo, y a partir de 2001 ha tendido a caer en forma sistemática. La firma de tratados de libre comercio que Colombia está implementando, permite pensar que esta cifra debiera continuar cayendo en el futuro.

El Gravamen a los Movimientos Financieros se introdujo en 1999, y ha venido significando una recaudación creciente, debido al aumento en las tasas de este impuesto y a los esfuerzos para impedir la contracción en la base gravada. Con la última reforma (Ley 863 de 2003) se incrementó la tasa desde 3 por mil a 4 por mil, y en 2004 la recaudación alcanzó al 0,89% del PIB.

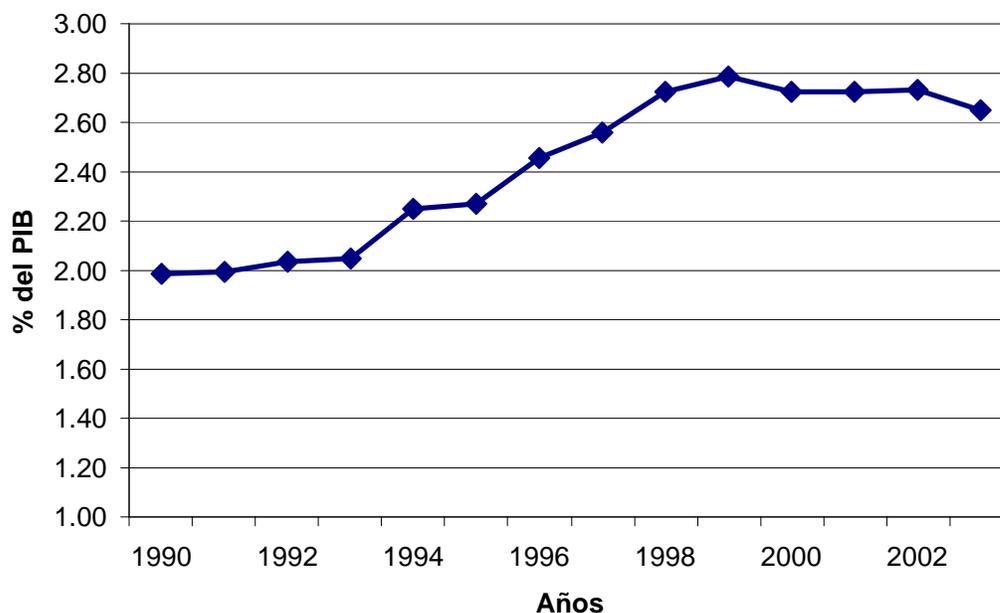
El Impuesto de Seguridad Democrática fue un impuesto de emergencia, que se aplicó durante 2002 y 2003, y permitió allegar recursos entre 0,5 y 0,6% del PIB en dichos años. En 2004 se implementó un Impuesto al Patrimonio que debiera regir hasta 2006 inclusive. Este último impuesto está recaudando menos de un tercio que el impuesto de emergencia anterior.

Del resto de los impuestos administrados por la DIAN, el más importante es el Impuesto de Timbres, el cual ha mantenido una recaudación relativamente estable en los últimos años.

### 3. Estructura de los Impuestos Territoriales

La recaudación de impuestos territoriales se sustenta sobre una base mucho más diversificada que los impuestos a nivel nacional. La recaudación de los impuestos territoriales creció fuertemente entre 1993 y 1999. A partir de esa fecha, la recaudación se ha tenido una tendencia levemente declinante (Ver gráfico 2).

**Gráfico 2: Impuestos Territoriales en Colombia  
% del PIB**



En el cuadro 4 se observa la evolución de la recaudación desde 1990, de acuerdo a los impuestos más importantes recolectados tanto a nivel departamental como a nivel municipal y distrital. La recaudación total a nivel territorial aumentó desde un 1,99% del PIB en 1990 hasta 2,65% del PIB en 2003 (Ver cuadro 4).

Cuadro 4. Recaudación de Impuestos Territoriales  
(% del PIB)

	Industria y Comercio	Predial	Cerveza	Licores	Cigarrillos	Sobretasa a gasolina	Otros (1)	Total Impuestos Territoriales
1990	0.35	0.22	0.36	0.52	0.22		0.32	1.99
1991	0.37	0.24	0.35	0.55	0.19		0.30	1.99
1992	0.38	0.27	0.37	0.55	0.14		0.32	2.03
1993	0.42	0.30	0.33	0.53	0.11		0.36	2.05
1994	0.53	0.39	0.35	0.48	0.09		0.41	2.25
1995	0.54	0.40	0.36	0.46	0.10		0.41	2.27
1996	0.62	0.48	0.37	0.43	0.08		0.48	2.45
1997	0.64	0.50	0.38	0.40	0.07		0.57	2.56
1998	0.71	0.58	0.37	0.35	0.08		0.64	2.72
1999	0.71	0.62	0.35	0.37	0.12	0.28	0.33	2.79
2000	0.67	0.53	0.36	0.34	0.13	0.30	0.40	2.72
2001	0.65	0.53	0.34	0.35	0.13	0.32	0.40	2.73
2002	0.70	0.65	0.37	0.30	0.14	0.30	0.28	2.73
2003	0.71	0.66	0.38	0.33	0.13	0.36	0.08	2.65

Fuente: Banco de la Republica, DAF y DANE

(1) Otros impuestos incluye timbre, circulación, registro, valorización e impuesto a teléfonos.

Del incremento en recaudación de 0,66% del PIB en este período, más de la mitad se explica por la introducción de una sobretasa a la gasolina (0,36% del PIB) a partir de 1999, y un monto similar por incrementos en el impuesto de industria y comercio (0,36% del PIB). Por su parte, el fuerte aumento en la recaudación del Impuesto Predial (0,44% del PIB), se compensó parcialmente por caídas en la recaudación en licores (-0,19% del PIB), y cigarrillos (-0,09% del PIB).

El impuesto de industria y comercio es el más importante a nivel territorial y representó alrededor del 27% de la recaudación en 2003. Es recolectado por los municipios y distritos y para estos representa el pilar fundamental de sus ingresos (más del 42% de la recaudación tributaria respectiva).

El impuesto predial es el segundo más importante a nivel territorial y representó alrededor del 25% de la recaudación en 2003. También es recolectado por los municipios y distritos y constituye el segundo pilar fundamental de sus ingresos (alrededor del 33% de la recaudación tributaria respectiva).

Los impuestos de cerveza, licores y cigarrillos en muchos países forman la base de los impuestos selectivos. En Colombia estos tres impuestos representaron alrededor del 32% de la recaudación territorial en 2003, son recolectados por los departamentos (y algunos distritos), y constituyen el pilar fundamental de los ingresos de éstos (más del 70% de la recaudación tributaria de los departamentos).

La sobretasa a la gasolina constituyó alrededor del 13% de la recaudación de los impuestos territoriales en 2003. Este impuesto se comparte entre los municipios y los departamentos y constituye el tercer pilar de los impuestos municipales (14% de la recaudación tributaria municipal) y el segundo pilar de los departamentales (10% de la recaudación tributaria departamental).

Los impuestos menores a nivel departamental incluyen el impuesto de registro y anotación (9% de los ingresos tributarios de los departamentos), y el impuesto de timbre, circulación y tránsito que se comparte con los municipios (8% de los ingresos de los departamentos).

Los impuestos menores a nivel municipal, en cuanto a su recaudación, incluyen timbre, circulación y tránsito (4% de los ingresos tributarios del municipio) y el impuesto a los Teléfonos (1% de los ingresos).

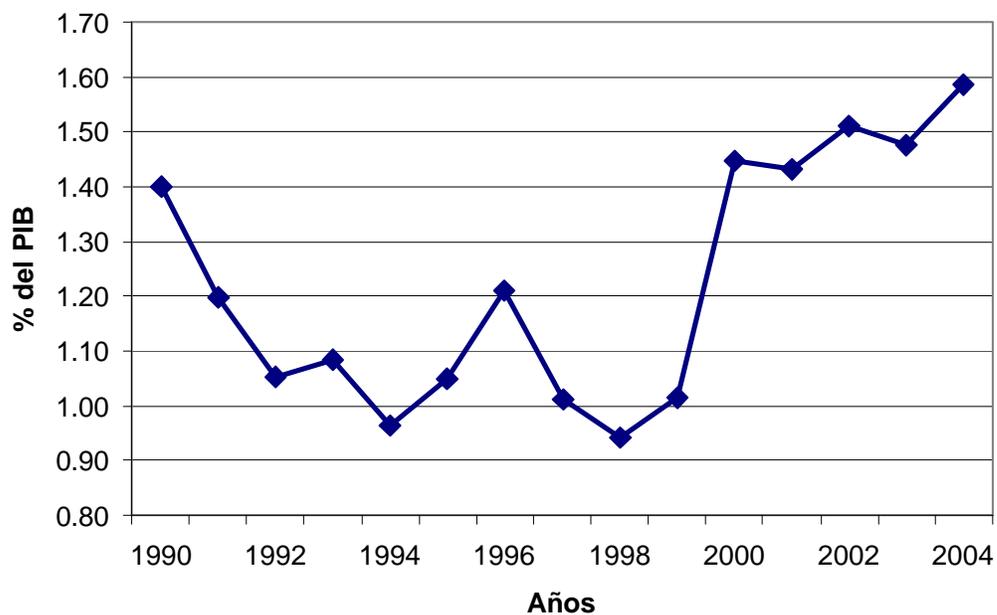
#### **4. Estructura de los Impuestos al Petróleo**

Los Impuestos al Petróleo están constituidos por regalías cobradas a las empresas petroleras y por un impuesto selectivo a la gasolina, que grava el consumo de ésta. Su cobro se realiza directamente a través de ECOPETROL, lo que facilita la administración de este impuesto.

La recaudación de los Impuestos al Petróleo ha sido muy volátil en la última década (Ver gráfico 3). En 1990, la recaudación alcanzaba al 1,40% del PIB. Esta recaudación se fue deteriorando paulatinamente hasta alcanzar un valor mínimo de 0,94% del PIB en 1998, y luego se recuperó vigorosamente a partir del 2000. En 2004, la recaudación alcanzó a 1,59% del PIB.

En el cuadro 5 se observa que la recaudación del Impuesto a la Gasolina se encontraba en 2004, en el valor más bajo de la última década. Probablemente, la vecindad con Venezuela hace difícil lograr una tributación más alta sobre la gasolina, pero probablemente exista algún espacio para lograr algunos incrementos en la recaudación de ésta. Se observa que el mayor esfuerzo tributario se efectuó en los últimos años en las Regalías del Petróleo, las que prácticamente se duplican a partir del 2000 (Ver cuadro 5).

**Gráfico 3: Impuestos al Petróleo  
% del PIB**



**Cuadro 5. Recaudación de Impuestos al Petróleo  
(% del PIB)**

	Regalías Petróleo	Impuesto a la Gasolina	Total Impuestos al Petróleo
1990	0.80	0.60	1.40
1991	0.60	0.60	1.20
1992	0.39	0.66	1.05
1993	0.47	0.61	1.08
1994	0.36	0.60	0.96
1995	0.50	0.55	1.05
1996	0.58	0.63	1.21
1997	0.49	0.52	1.01
1998	0.48	0.46	0.94
1999	0.55	0.47	1.02
2000	0.97	0.48	1.45
2001	0.84	0.59	1.43
2002	1.03	0.48	1.51
2003	1.02	0.45	1.48
2004	1.16	0.42	1.59

Fuente: TESORERIA, CONFIS

Los impuestos o contribuciones parafiscales son una serie de gravámenes que se aplican a la nómina de remuneraciones, para financiar la previsión, salud y demás contribuciones sociales, así como para financiar programas de cajas de bienestar, e instituciones educacionales. Estos gravámenes incluyen un aporte patronal así como un aporte de los trabajadores, el cual se recauda y administra directamente por las entidades parafiscales respectivas.

En el caso del fondo del café, el gravamen se establece como en función de las exportaciones de este producto.

La recaudación de los impuestos parafiscales ha disminuido en los últimos años, fundamentalmente por una caída de los fondos captados por la seguridad social (Ver cuadro 6).

Cuadro 6. Recaudación de Impuestos Parafiscales  
(% del PIB)

	Seguridad Social	ICBF	SENA	Fondo del Café	Otras Entidades	Total Recaudacion Parafiscal
1998	3.87	ND	ND	0.15	ND	4.83
1999	3.58	0.53	0.28	0.08	0.02	4.49
2000	2.85	0.48	0.26	0.08	0.02	3.69
2001	2.86	0.52	0.27	0.00	0.02	3.67
2002	2.64	0.51	0.27	0.01	0.03	3.47
2003	2.47	0.49	0.27	0.06	0.03	3.32

Fuente: CONFIS

## II. IMPACTO DE LA REFORMA TRIBUTARIA DE 2002

Las disposiciones legales que dieron cuerpo a la reforma tributaria de 2002 están contenidas en la Ley 788 de 2002. Esta Ley fue dictada en Diciembre de 2002 y comenzó a regir a partir de comienzos de 2003.

### 1. Objetivos de la Reforma

El principal objetivo de la reforma fue aumentar la recaudación tributaria del Gobierno Central con el objeto de reducir el déficit fiscal. El déficit fiscal del sector público no financiero se acercaba al 4% del PIB al cierre del año 2002. Con esta reforma se esperaba incrementar la recaudación tributaria en alrededor de 0,6% del PIB en 2003 y 0,9% del PIB desde 2004 en adelante (DIAN, 2002). En el largo plazo, una vez que todas las medidas rindieran sus frutos se esperaba aumentar la recaudación en alrededor del 2,0% del PIB.

La estrategia fiscal implementada consideraba atacar el déficit fiscal tanto por el lado de los ingresos como por el lado del gasto. Por el lado de los ingresos se hacía una serie de modificaciones legales contenidas en la Ley 788 de 2002. Por el lado del gasto se contemplaba una estrategia de austeridad y mayor eficiencia en el gasto público.

Un segundo objetivo de la reforma fue incrementar la eficiencia del sistema tributario de Colombia, al ampliar la base gravable del IVA y del impuesto a la renta.

Un tercer objetivo fue repartir el esfuerzo tributario en forma equitativa entre los distintos niveles de ingreso de la población. Se presume que las reformas al IVA impactan más fuertemente a los sectores de bajos ingresos de la población, mientras que las reformas a la renta impactan a su vez con mayor fuerza a los sectores de mayor ingreso de la población.

Un cuarto objetivo de la reforma fue utilizar una serie de estímulos tributarios para dinamizar actividades consideradas estratégicas en el desarrollo económico del país.

### 2. Principales medidas implementadas

Las principales medidas tributarias implementadas en la reforma fueron las siguientes:

#### a) Impuesto al Valor Agregado

- ✍ **Ampliación Base del IVA:** La tarifa general del IVA se mantuvo en 16%, pero se incorporó a la base gravable un conjunto de bienes y servicios que se encontraban excluidos. Estos bienes y servicios serán gravados con una tasa diferencial de 7% en 2003 y 2004, y de 10% a partir de 2005. El conjunto de bienes afectados con esta medida incluye bienes con transformación industrial como café, cacao, chocolate, harinas, carnes embutidas, azúcar, tabaco en rama, productos para alimentación animal, maquinaria y utensilios agrícolas. Entre los servicios que estaban excluidos y son sometidos a esta tarifa se encuentran alquiler de inmuebles distintos de los destinados a vivienda, almacenamiento de productos agrícolas, aseo, seguridad privada, alojamiento en hoteles, medicina prepagada, y colocación de empleo temporal. La venta de animales vivos fue gravada con una tarifa del 2% en una única etapa, lo que equivale a afirmar que se gravó solamente el sacrificio de animales.
- ✍ **Aumento de tasas del 10% al 16% para algunos productos:** Un conjunto de bienes que antes de la reforma estaban afectados con una tasa del IVA 10%, fueron incorporados a la tarifa general del 16%. Estos bienes incluyen jabones, grasas, y aceites comestibles.
- ✍ **Aumento de tasas al 20%:** A partir de 2003 el servicio de telefonía móvil fue gravado con una tasa del IVA de 20%.
- ✍ **Cambio de tasas para automóviles:** Se modificaron las tasas del IVA para distintas categorías de vehículos automotores, las que en definitiva quedan con tarifas de 20%, 25%, 35% y 38% según su cilindraje.

#### b) Impuesto a la Renta

- ✍ **Sobretasa en impuesto a la renta:** Se creó una sobretasa del 10% sobre el impuesto neto de renta para el año 2003, y de 5% desde 2004 en adelante. Se estableció además un anticipo del 50% de esta sobretasa en 2003, con el objetivo de adelantar la recaudación respectiva.
- ✍ **Restricción a la renta laboral exenta:** Hasta el año gravable 2002 un 30% de la renta laboral estaba exenta del impuesto sobre la renta. Con la reforma, este porcentaje se redujo al 25%. Esta deducción tuvo un techo de \$ 4 millones en 2003.
- ✍ **Marchitamiento gradual de los tratamientos preferenciales:** Para una parte significativa de los beneficios tributarios en el impuesto a la renta, se dispuso una eliminación progresiva. En 2003 solo se podían solicitar un 70% de los beneficios establecidos con anterioridad. En 2004, tan sólo procederá un 50% de los mismos, y en 2005 se disminuirá al 20%. A partir de 2006 desaparecerán estos beneficios. Los principales conceptos sometidos a este marchitamiento gradual incluyen las utilidades provenientes de la enajenación de acciones inscritas en una bolsa de valores Colombiana, de las originadas en

procesos de democratización de sociedades mediante oferta pública, de la venta de casas o apartamentos de habitación, y de la venta de inmuebles por motivo de interés público. También incluyen los rendimientos de los fondos mutuos de inversión y bonos convertibles en acciones, así como las contribuciones abonadas por las empresas a los trabajadores en un fondo mutuo de inversión. Las rentas exentas de empresas comunitarias, de fondos ganaderos organizados como sociedades anónimas, y las provenientes de la transmisión o distribución domiciliar de energía eléctrica también caen en esta categoría. Otros conceptos sometidos a este marchitamiento gradual de exenciones incluyen los premios en concursos nacionales o internacionales, los pagos por intereses y prestación de servicios técnicos en zonas francas, y el valor de los terneros nacidos y enajenados durante el primer año.

- ✍ **Deducción parcial de impuestos territoriales:** Antes de la reforma, las empresas podían deducir del impuesto sobre la renta la totalidad del monto pagado en los impuestos predial y de industria y comercio. Con la reforma tan sólo puede solicitarse una deducción equivalente al 80% del monto pagado.
- ✍ **Ajuste por inflación:** La reforma estableció la obligación de ajustar por la inflación todos los activos no monetarios que no tengan contemplado un proceso de ajuste especial. Con esta medida se pretende volver a vincular los inventarios al sistema de ajustes por inflación.
- ✍ **Arrastre de pérdidas:** La reforma incrementó de 5 a 8 años, el período autorizado para deducir pérdidas ajustadas por la inflación.
- ✍ **Precios de transferencia:** La reforma estableció una serie de pautas para la construcción de un sistema de control a los precios de transferencia, que afectará las operaciones con vinculados económicos desde 2004.
- ✍ **Precisión sobre el uso de excedentes del sector cooperativo:** La reforma establece que las cooperativas pueden mantenerse exentas del impuesto a la renta, sólo si invierten el 20% de los remanentes en programas de educación formal aprobados por el Ministerio de Educación o en programas de solidaridad aprobados por el Ministerio de Salud.
- ✍ **Precisión para exonerar a FOGAFIN y FOGACOOP:** Estas son dos entidades públicas, cuyo propósito es el rescate financiero de instituciones financieras en problemas e instituciones del sector Cooperativo respectivamente. Con la reforma se mantiene su exención tributaria, pero se restringe el ámbito de aplicación de esta exención sólo a un conjunto de operaciones bien definidas. Cualquier ingreso fuera de este ámbito queda gravado con el impuesto sobre la renta.

#### c) Impuestos Departamentales

- ✍ **Impuesto a licores:** Antes de la reforma, los vinos y licores pagaban tarifas de IVA del 16%, 20% y 35%, pero esta recaudación fue cedida a los departamentos y combinada con el impuesto selectivo al consumo de licores. Este impuesto selectivo a su vez se transformó en un impuesto específico de acuerdo a la graduación alcoholimétrica de los distintos vinos y licores. Así el impuesto selectivo (con IVA incluido) quedó en \$110 por cada grado de alcohol para productos desde 2,5 hasta 15 grados (por botella de 750 cc), \$60 por cada grado de alcohol para vinos hasta 10 grados, \$180 por cada grado de alcohol para aperitivos o licores entre 15 y 35 grados, y \$270 por cada grado de alcohol para licores sobre 35 grados.

#### d) Impuestos Municipales y Distritales

- ✍ **Sobretasa a la gasolina:** La reforma incrementó las tarifas de la sobretasa a la gasolina con beneficio para los municipios, distritos y departamentos. Así se estableció una tarifa municipal y distrital de 18,5% más una tarifa departamental de 6,5% (en total 25%) a partir de 2003. Los municipios de frontera fueron autorizados para utilizar tarifas más bajas por acuerdo de los respectivos consejos.

#### e) Estímulos a la inversión y a actividades estratégicas

- ✍ **Descuento de IVA para adquisición de maquinaria:** Con el objeto de estimular la inversión, la reforma estableció que todas las empresas que adquieran e importen maquinaria industrial durante 2003, 2004 y 2005 tendrán derecho a descontar del impuesto sobre las ventas el 100% del IVA pagado por dicha maquinaria. El primer año se puede descontar un 50%, el segundo año un 25% y el tercer año, el 25% restante. Las empresas excluidas del IVA pueden solicitar descontar este monto del impuesto sobre la renta.
- ✍ **Exoneración de impuesto sobre la renta:** La reforma estableció la exoneración del impuesto sobre la renta para un conjunto de actividades que se consideraron estratégicas. Estas actividades incluyen:
  - ? Ventas de empresas generadoras de energía eléctrica con base en recursos eólicos, biomasa, o residuos agrícolas, si tramitan y venden certificados de emisión de bióxido de carbono de acuerdo al protocolo de Kyoto, durante 15 años.
  - ? Servicio de transporte fluvial con embarcaciones y planchones de bajo calado, durante 15 años.
  - ? Servicios hoteleros prestados en nuevos hoteles, o en hoteles que se remodelen o amplíen, durante 30 años.
  - ? Servicio de ecoturismo certificado por el Ministerio del Medio Ambiente, durante 20 años.
  - ? Aprovechamiento de nuevas plantaciones forestales, inversiones en nuevos aserríos vinculados directamente a dicho aprovechamiento, y actuales plantaciones de árboles maderables cuando tales cultivos se sometan a renovación técnica.
  - ? Nuevos contratos de leasing con opción de compra, de inmuebles construidos para vivienda, con una duración no inferior a diez años.

- ? Nuevos productos medicinales y el software, elaborados en Colombia y amparados con nuevas patentes registradas ante la autoridad competente, siempre y cuando tengan un alto contenido de investigación científica y tecnológica nacional.
- ? Utilidad en la enajenación de predios destinados a fines de utilidad pública, durante 10 años.
- ? Servicios de sísmica para el sector de hidrocarburos, durante 5 años.

#### f) Medidas de Administración Tributaria

- ✍ **Sanción a administradores y representantes:** Cuando los administradores y representantes legales de los contribuyentes ordenen o aprueben irregularidades que produzcan omisión de ingresos gravados, doble contabilidad e inclusión de costos o deducciones inexistentes y pérdidas improcedentes, se harán acreedores a una multa equivalente al 20% de la sanción impuesta al contribuyente, sin exceder de 200 salarios mínimos mensuales.
- ✍ **Restricción a devoluciones:** La Ley 633 del 2000 obligaba a la administración tributaria a efectuar la devolución de impuestos en caso de exceso de retención en la fuente, siempre que se aportaran las pruebas documentales de que la retención se había llevado a cabo. La reforma estableció que no se aplica esta situación, cuando se trate de autoreteniones, retenciones del IVA, retenciones previstas en el artículo 54 de la Ley 550 de 1999, y anticipos, frente a los cuales deberá acreditarse además su pago.
- ✍ **Determinación de la tasa de interés de mora:** La tasa de interés de mora pasa a calcularse por día calendario de retardo en el pago y no por mes o fracción de mes. Se fijó una tasa de interés de mora igual a la tasa efectiva promedio de usura menos tres puntos.
- ✍ **Notificaciones de actos administrativos:** Las notificaciones podrán efectuarse a través de cualquier servicio de correo, incluyendo correo electrónico.
- ✍ **Inscripción en procesos de determinación oficial:** Se ordena que la administración tributaria inscriba ante los registros públicos las liquidaciones oficiales de revisión y aforo, así como la resolución de sanción debidamente notificadas, con lo cual se afectan los bienes del contribuyente al pago de las obligaciones tributarias que este tenga pendiente y a su cargo.

### 3. Efectos de la Reforma sobre el IVA

La reforma significó ampliar la base del IVA, al incorporar un conjunto de bienes y servicios que anteriormente se encontraban excluidos. No obstante lo anterior, la estrategia implementada fue gradual, gravando inicialmente a estos bienes con tasas bajas, en la idea de irlos incrementando a futuro.

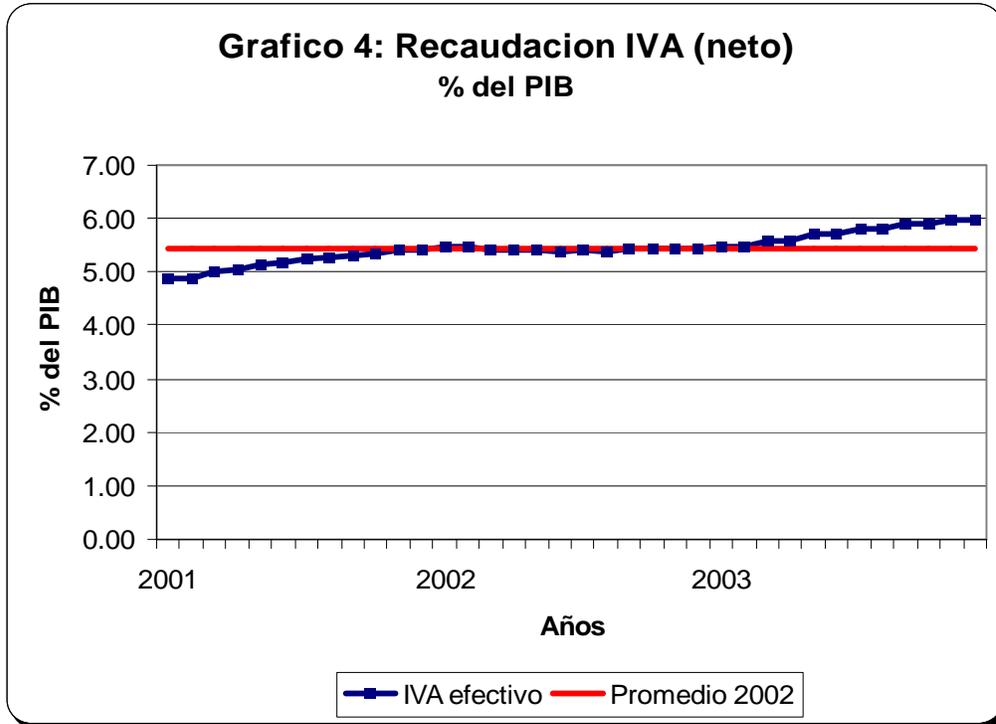
Para analizar el impacto recaudatorio que tuvieron estas medidas sobre el impuesto al valor agregado, se procedió a tomar la recaudación mensual del IVA bruto en sus distintas componentes (IVA interno, IVA retención e IVA importaciones) al cual se le restó la devolución, para obtener el IVA neto pagado en millones de pesos. Al ser el IVA en Colombia, un impuesto bastante general, se puede esperar razonablemente que, en ausencia de medidas de política tributaria y de administración tributaria, la recaudación del IVA expresada como proporción del PIB nominal, sea estable<sup>2</sup>. Esto permite estimar el impacto de las medidas de política tributaria y administración tributaria como aumentos en la recaudación respecto a su nivel de tendencia.

Como la recaudación tributaria presenta estacionalidades, se procedió a tomar la suma móvil de 12 meses de la recaudación, con el objeto de limpiar este efecto. A partir de las cifras del PIB trimestral elaboradas por el DANE, se procedió a estimar el móvil 12 meses del PIB nominal. Para esto se utilizó las cifras del PIB real y se estimó la evolución del deflactor del PIB usando el IPC como serie relacionada. Esto permitió calcular el móvil 12 meses de la recaudación del IVA expresada como porcentaje del PIB (Ver Anexo 1 para mayores detalles).

En el gráfico 4 se presenta la evolución del móvil 12 meses de la recaudación del IVA para el período 2001 – 2003.

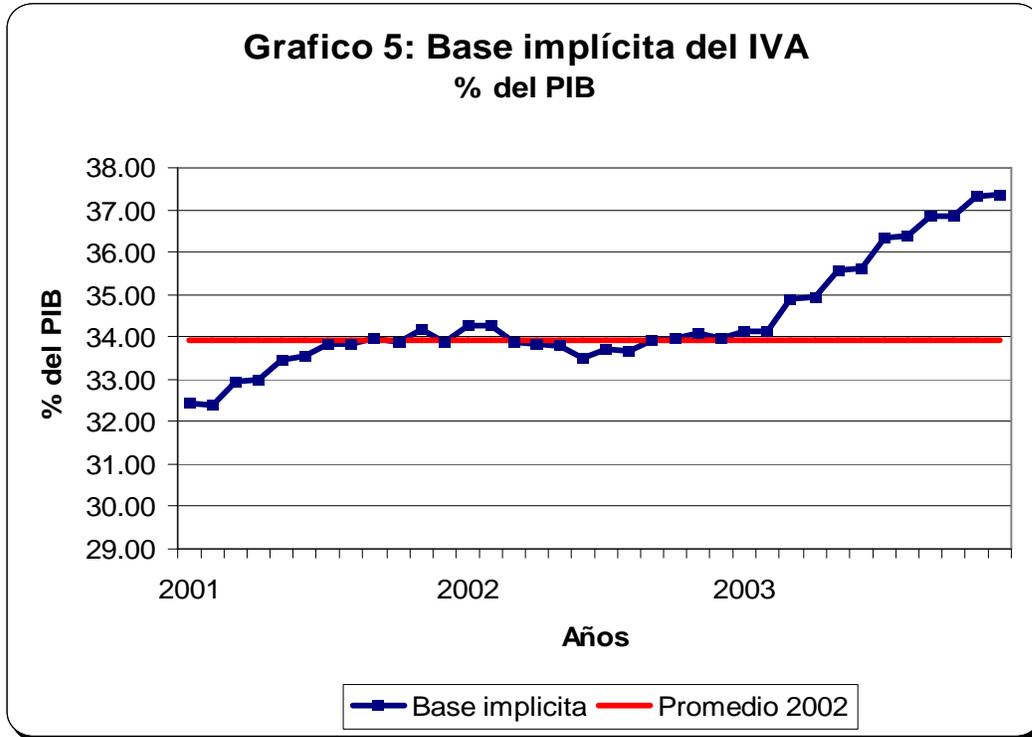
---

<sup>2</sup> Esto supone implícitamente que la base gravable se mantiene estable como proporción del PIB.



Se observa que antes de la reforma de 2002, la recaudación del IVA se había estabilizado en torno al 5,43% del PIB. Luego de la reforma de 2002, la recaudación tributaria aumenta en forma consistente, para estabilizarse en torno al 5,98% del PIB hacia Diciembre de 2003. Por ello, se puede estimar que el impacto de la reforma en el primer año en cuanto al aumento de la recaudación en el IVA alcanza a alrededor del 0,55% del PIB<sup>3</sup>.

<sup>3</sup> Los impactos de más largo plazo, se mezclan con los de la reforma de 2003, lo que se analiza en el punto siguiente.

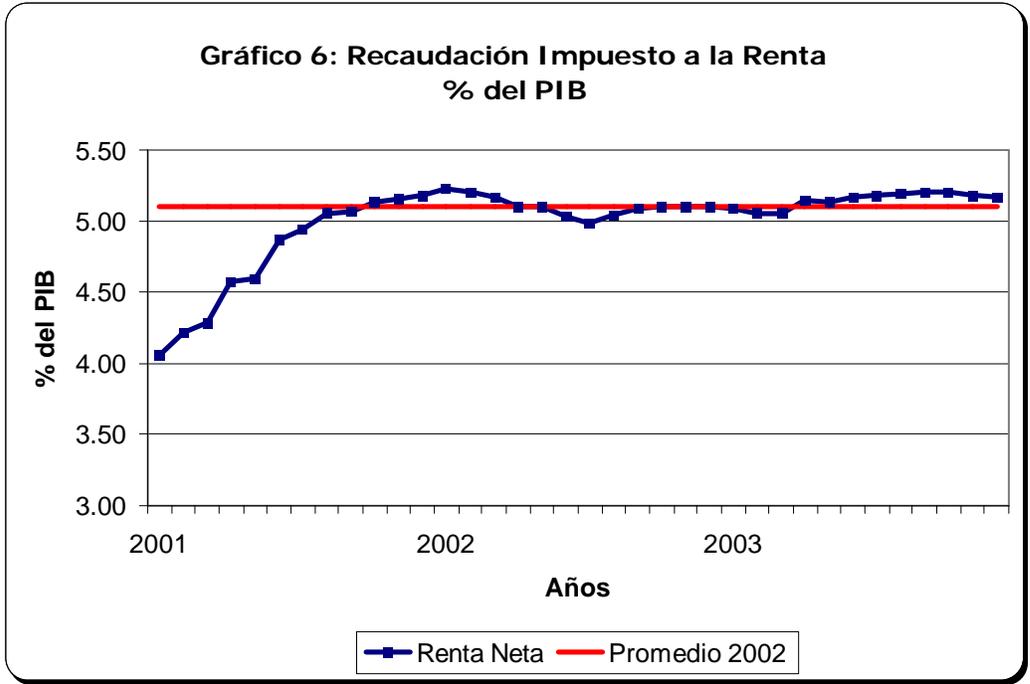


La base implícita del IVA, definida como la recaudación expresada en porcentaje del PIB dividida por la tasa general del IVA, también muestra un incremento importante. Es importante notar que este concepto es distinto de la base gravada del IVA, concepto utilizado ampliamente por la DIAN, que constituye el valor agregado efectivamente cubierto por la tributación del IVA. La diferencia entre ambos conceptos se produce al existir tarifas múltiples que gravan con tasas diferentes el valor agregado de distintas actividades.

En el gráfico 5 se observa que la base implícita del IVA alcanzaba a alrededor del 33,9% del PIB en 2002, y esta base se incrementó a alrededor del 37,4% del PIB hacia fines de 2003. Esto significa que la incorporación de nuevos bienes y servicios a la red del IVA, como consecuencia de la reforma de 2002, fue equivalente a expandir la base implícita gravada en más de un 10%. El cálculo anterior asume implícitamente una tasa de IVA general de 16%. Si se considera que la mayor parte de los nuevos bienes y servicios fueron gravados a una tasa promedio de 7%, se puede estimar que el aumento en la base efectiva gravada por el IVA puede haber alcanzado hasta un 25% durante el primer año de implementación de las reformas.

En algunos estudios se analiza la recaudación del IVA interno separadamente del IVA importaciones, como si se tratara de dos impuestos separados. Esto no es conceptualmente correcto, ya que el IVA de importaciones es acreditado contra el IVA interno, por lo que un aumento en la recaudación de IVA de importaciones, no necesariamente implica mayor recaudación, si este es acreditado en una etapa posterior. Como uno juega contra el otro, es necesario analizarlos en conjunto para ver cualquier tendencia en la recaudación.

#### 4. Efectos de la Reforma sobre el Impuesto a la Renta

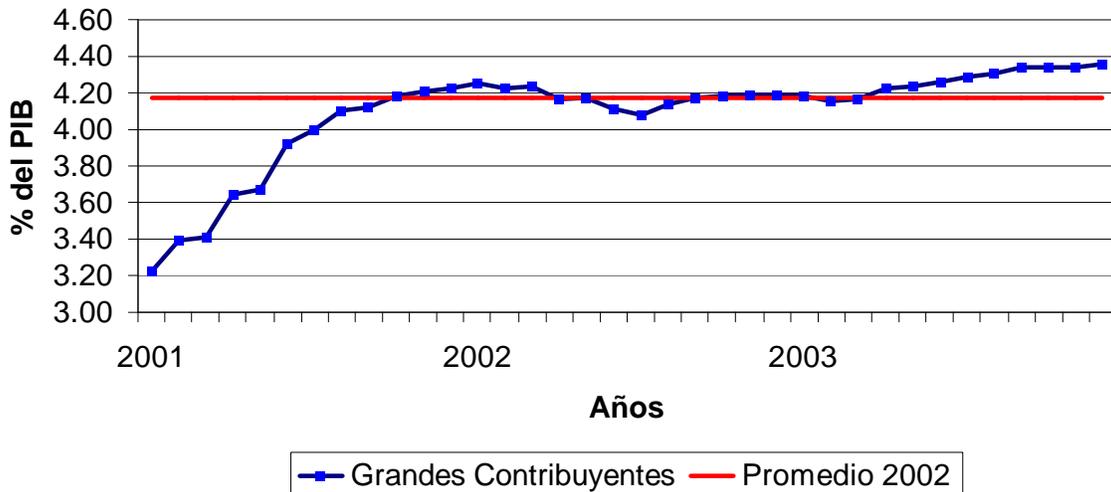


La reforma impuso una sobretasa de 10% al impuesto sobre la renta y amplió la base gravable mediante una serie de medidas de reducción de rentas laborales exentas, marchitamiento de tratamientos preferenciales, restricción de costos deducibles y la reducción de deducciones autorizadas.

En el gráfico 6 se observa la recaudación del impuesto sobre la renta neto de devoluciones. En 2002 la recaudación promedio del impuesto a la renta alcanzó al 5,10% del PIB. A fines de 2003, la recaudación del impuesto sobre la renta alcanzó al 5,17% del PIB. Por ello se puede estimar que el impacto recaudatorio del primer año de la reforma sobre el impuesto a la renta alcanzó al 0,07% del PIB.

La DIAN clasifica a los contribuyentes en tres categorías: grandes contribuyentes (principalmente empresas), personas jurídicas, y personas naturales. Esta clasificación permite analizar el impacto de la reforma sobre cada una de estas categorías.

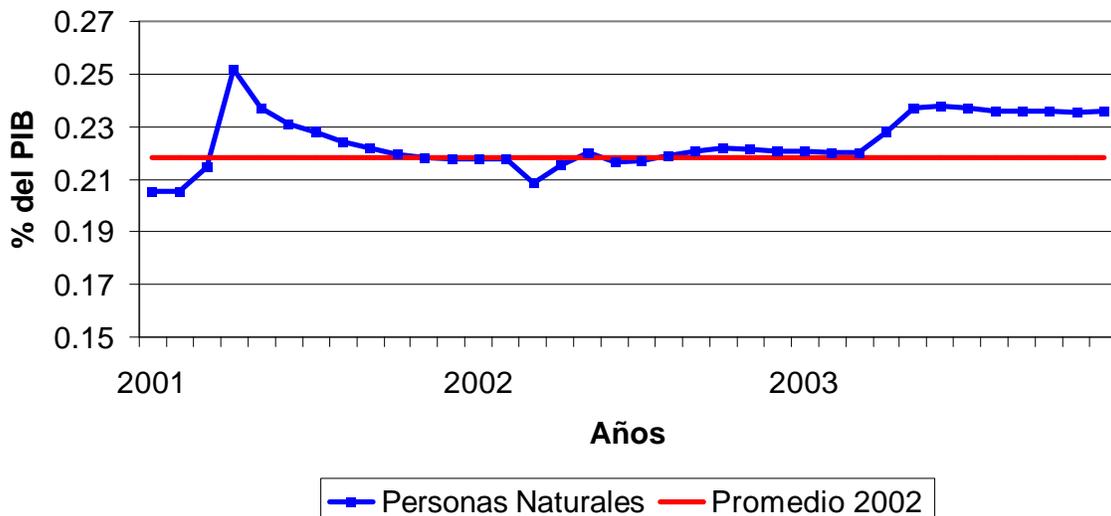
**Gráfico 7: Recaudación Impuesto a la Renta -  
Grandes Contribuyentes**



Los grandes contribuyentes generan casi el 79% de la recaudación del impuesto sobre la renta. El gráfico 7 muestra la evolución de la recaudación bruta del impuesto sobre la renta de los grandes contribuyentes. Durante 2002, los grandes contribuyentes pagaron en promedio un impuesto sobre la renta (bruto) equivalente a alrededor de 4,18% del PIB. A fines de 2003, este mismo grupo contribuyó con 4,36% del PIB, lo que implica un aumento de pagos por alrededor de 0,18% del PIB

Las personas jurídicas, que no están clasificadas como grandes contribuyentes, pagan alrededor del 17% del impuesto sobre la renta. En 2002, estas personas jurídicas pagaron en promedio un impuesto sobre la renta (bruto) equivalente al 0,96% del PIB, similar a la que se obtuvo a fines de 2003. Es importante señalar que los contribuyentes más grandes de este grupo son promovidos al grupo de grandes contribuyentes, lo que da un cierto sesgo a esta medición.

**Gráfico 8: Recaudación Impuesto a la Renta  
- Personas Naturales**



El tercer grupo de contribuyentes, constituido por las personas naturales que pagan directamente a la DIAN, representan una recaudación de alrededor del 4% del total de este impuesto. Durante 2002, este grupo representó una recaudación bruta del 0,22% del PIB. A fines de 2003, la recaudación de personas naturales había aumentado a 0,24% del PIB, lo que implica un impacto recaudatorio equivalente a 0,02% de este grupo de contribuyentes.

Las devoluciones sobre el impuesto sobre la renta aumentaron desde 0,25% del PIB en 2002 hasta 0,38% del PIB en 2003, lo que implica una pérdida de recaudación de 0,13% del PIB. La explicación de esta mayor devolución probablemente reside en los incrementos en la retención.

En síntesis el aumento en la recaudación del impuesto sobre la renta (0,07% del PIB) se explica fundamentalmente por una mayor contribución de los grandes contribuyentes (0,18% del PIB), y en menor proporción por las personas naturales (0,02% del PIB), el cual se vio parcialmente compensado por un aumento en las devoluciones (-0,13% del PIB).

## **5. Efectos de la Reforma sobre el Impuesto de Licores**

La reforma modificó el tratamiento del impuesto de licores transformando un impuesto ad valorem, por impuestos específicos expresados en pesos por contenido de grado alcohólico de los distintos productos gravados. También se incorporó algunas tasas especiales de IVA que afectaban a estos vinos y licores, las que fueron incorporadas dentro de este impuesto.

Un estudio de DIAN determinó que la aplicación de esta reforma significó fuertes disminuciones en los precios a público de whisky (-19%), ron (-10%), tequila (-17%), brandy (-17%), y vinos (-10% a -14%) y licores en general (-10%). Hay evidencia que esta rebaja de precios tuvo un fuerte impacto para disminuir el contrabando de licores, toda vez que el aumento en los volúmenes importados declarados exceden con creces el efecto que se habría esperado al aplicar elasticidades-precio normales a la baja de precios de estos productos.

La recaudación del impuesto sobre licores alcanzó a alrededor de 0,30% del PIB en 2002. En 2003, la recaudación de este impuesto aumentó a 0,33% del PIB. En consecuencia, se puede estimar que los cambios en la legislación en este impuesto implicaron un aumento en la recaudación de alrededor de 0,03% del PIB.

## **6. Efectos de la Reforma en la Sobretasa a la Gasolina**

La reforma de 2002 incrementó la sobretasa a la gasolina hasta un 25%, con la excepción de ciertos municipios fronterizos. Este impuesto se comparte entre municipios y departamentos, siendo la mayor recaudación de propiedad de los municipios y distritos (74% del total).

En 2002, la recaudación de la sobretasa a la gasolina alcanzó a 0,30% del PIB. En 2003, la recaudación de este impuesto aumentó a 0,36% del PIB. Esto permite estimar el impacto recaudatorio de la reforma en alrededor de 0,06% del PIB.

## **7. Síntesis de los Efectos de la Reforma de 2002**

Los impactos de largo plazo de la reforma de 2002, se entremezclan con los de la reforma de 2003, por lo que estos se analizan en forma conjunta en el siguiente capítulo.

Algunos impactos recaudatorios, como los estímulos fiscales para la inversión y el desarrollo de actividades estratégicas, y como las mejoras en la administración tributaria, son difíciles de estimar. Los estímulos fiscales se traducen en disminución de la recaudación en IVA y Renta, por lo que de alguna forma podrían reducir el impacto recaudatorio estimado en dichos impuestos.

Cuadro 7: Estimación del Impacto recaudatorio de la Reforma de 2002  
(% del PIB)

	Recaudación 2002	Recaudación 2003	Impacto Estimado
<u>Impuestos afectados por Ley 788</u>			
Impuesto al Valor Agregado	5.43	5.98	0.55
Impuesto sobre la Renta	5.10	5.17	0.07
Impuesto sobre Licores	0.30	0.33	0.03
Sobretasa a la Gasolina	0.30	0.36	0.06
Administración Tributaria DIAN			0.02
Sub-total impactos Ley 788			<u>0.73</u>
<u>Otros Impuestos administrados por DIAN</u>			
Movimiento Gravamen Financiero	0.69	0.72	0.02
Seguridad Democrática	0.61	0.53	-0.08
Aranceles Aduaneros	1.04	1.01	-0.03
Sub-total cambios otros impuestos DIAN			<u>-0.09</u>
<u>Impuestos de Petróleo</u>			
Regalías Petróleo	1.03	1.02	-0.01
Impuesto a Combustibles	0.48	0.45	-0.03
Sub-total cambios impuestos de Petróleo			<u>-0.04</u>
<u>Otros Impuestos Territoriales</u>			
Cerveza	0.37	0.38	0.01
Cigarrillos	0.14	0.13	-0.01
Industria y Comercio	0.70	0.71	0.01
Predial	0.65	0.66	0.01
Otros territoriales	0.27	0.14	-0.13
Sub-total otros impuestos territoriales			<u>-0.11</u>
Cambio en Recaudación total			0.49

Fuente: Elaboración propia

Algunos estímulos fiscales se aplican a actividades que previamente no existían (como reforestación, nuevos cultivos y transporte fluvial por ejemplo). En estos casos no hay pérdida de recaudación y si se logra un aumento en el PIB. En otros casos, los estímulos afectan actividades ya existentes (como hoteles por ejemplo), lo que si puede tener un impacto recaudatorio en el corto plazo. Sin embargo, el impacto de largo plazo depende críticamente del desarrollo futuro de estas nuevas actividades.

El efecto de las mejoras en la administración tributaria también se entremezcla con las medidas tributarias en el caso de los impuestos sometidos a reforma. Su efecto, sin embargo puede estimarse a través del cambio en la recaudación de los impuestos que no fueron sometidos a reforma.

En el cuadro 7 se observa el impacto estimado por la reforma de 2002, así como los cambios en la recaudación de los otros impuestos

Se estima que el impacto del primer año de la reforma tributaria alcanzó al 0,73% del PIB, lo cual está un 10% por encima de la recaudación estimada por la DIAN para este período (0,6% del PIB).

El grueso del impacto recaudatorio de la reforma proviene de las medidas concernientes al IVA. Estas se estiman en 0,55% del PIB y representan más del 75% del incremento de la recaudación total de la reforma.

La reforma produjo una importante ampliación en la base implícita del IVA, lo cual redundó en un aumento en la eficiencia en la economía. Una base gravada más amplia permite disminuir las distorsiones de los precios relativos de los distintos sectores de la economía, mejorando así la asignación de recursos. Una base más amplia también permite completar la red del IVA, reduciendo así las posibilidades de evasión.

El uso de múltiples tasas en el IVA neutraliza en parte los efectos benéficos de la extensión de la red del IVA, ya que el control de este impuesto se hace más complejo.

El impacto recaudatorio del primer año de las reformas sobre el Impuesto a la Renta es más modesto, y se estima en alrededor de 0,07% del PIB. Esta mayor recaudación proviene fundamentalmente de los grandes contribuyentes.

La reforma sobre el impuesto de licores tuvo un impacto positivo sobre la recaudación, que se estima en alrededor de 0,03% del PIB.

Por su parte, el aumento en la sobretasa de la gasolina tuvo un impacto positivo sobre la recaudación, estimado en 0,06% del PIB.

Desde el punto de vista del impacto recaudatorio, se puede afirmar que la reforma fue exitosa, ya que logró aumentar la recaudación tributaria por encima de lo esperado.

Sin embargo, desde el punto de vista de la equidad, se puede afirmar que menos del 10% del incremento en la recaudación en el primer año provino de impuestos directos y alrededor del 90% restante provino de impuestos indirectos. La respuesta de las reformas al impuesto sobre la renta es necesariamente más lenta que los impuestos indirectos, por lo que la evaluación sobre el impacto distributivo debe considerar un período más largo.

### III. IMPACTO DE LA REFORMA TRIBUTARIA DE 2003

Ante la infactibilidad política de continuar reduciendo el gasto público en los montos programados por el Gobierno Colombiano, se hizo necesario aliviar el déficit fiscal recurriendo nuevamente al uso de instrumentos tributarios. Para esto se dictó la Ley 863 de 2003, que en cierto sentido profundiza las reformas del año anterior. Esta Ley fue dictada a fines de Diciembre de 2003 y comenzó a regir a partir de comienzos de 2004.

#### 1. Objetivos de la Reforma

El principal objetivo de la reforma de 2003 fue aumentar la recaudación tributaria. La principal medida tributaria fue subir el gravamen a los movimientos financieros (GMF) de un 3 por mil a un 4 por mil.

Adicionalmente se introdujo un impuesto al patrimonio el cual debe regir hasta el 2006. Al impuesto sobre la renta se le aplicó una sobretasa de 10%, además de limitar fuertemente las rentas exentas y deducciones, y forzar a declarar a un mayor número de contribuyentes. También se siguió perfeccionando el sistema de precios de transferencia. El IVA, por su parte sufrió algunas modificaciones marginales, con bienes nuevos que pasaron a ser gravados con tasas marginales.

Un segundo objetivo de la reforma fue tratar de minimizar los efectos adversos del GMF, al estimular el uso de tarjetas de crédito y de débito. Esto se logró devolviendo 2 puntos porcentuales del IVA pagado mediante el uso de estas tarjetas.

#### 2. Principales medidas implementadas

Las principales medidas tributarias implementadas en la reforma fueron las siguientes:

##### a) Impuesto al Valor Agregado

- ✍ **Productos excluidos que pasaron a ser gravados con la tarifa del 7%:** Las fibras de algodón, las máquinas, aparatos y artefactos agrícolas, hortícolas o silvícolas, para la preparación o trabajo del suelo o para el cultivo, excepto rodillos de césped o terrenos de deporte. También pasó a ser gravado con la tarifa del 7% el aceite crudo de palma, aunque en este caso no se trata de un bien excluido sino que el mismo se hallaba gravado a la tarifa general. Se incluye en este apartado porque la modificación en la tarifa obedece a razones de coherencia en el tratamiento tributario, pues el aceite crudo de palma se emplea como insumo en la cadena de productos para la alimentación animal y sus bienes sustitutos se encuentran gravados a la tarifa diferencial del 7%.
- ✍ **Exclusión de las Semillas para la siembra y el café en grano:** Con el propósito de unificar el tratamiento que el IVA otorga a las semillas para la siembra, se determinó excluir varios de estos productos que se hallaban gravados al 7%. Se trata de Avena para la siembra, Sorgo para la siembra, Habas de soya para la siembra, Nuez y almendra de palma para la siembra, Semilla de algodón para la siembra. También se excluyó el Café en grano sin tostar, ya que la mayoría de este producto se exporta y en la práctica el impuesto era inoperante. El café tostado se mantiene gravado al 7%.

- ✍ **Bienes exentos:** Se adiciona al listado de bienes exentos el alcohol carburante con destino a la mezcla con gasolina para los vehículos automotores
- ✍ **Nuevas tasas para bienes:** Se crea un IVA a la cerveza con tasa de 3%, que se cobra con independencia del impuesto a las ventas ya existente con tarifa del 8%. También se gravan los juegos de suerte y azar, excepto loterías, a la tarifa del 5%.
- ✍ **Retención en la fuente del IVA:** El Gobierno queda facultado para establecer porcentajes de retención inferiores al 75%, para responsables que en los últimos 6 períodos consecutivos hayan arrojado saldo a favor en sus declaraciones de ventas.
- ✍ **Aumento de requisitos para pertenecer al régimen simplificado del IVA:** Los nuevos requisitos para pertenecer a este régimen simplificado son tener un patrimonio del año anterior inferior a \$80 millones e ingresos brutos totales inferiores a \$60 millones. Tener como máximo un establecimiento de comercio, y que en dicho establecimiento no se desarrollen actividades de franquicia, concesión, o sistemas que impliquen la explotación de intangibles. No debe ser usuario aduanero. Además el monto de sus consignaciones bancarias depósitos o inversiones no deben superar la suma de \$80 millones. Para ganaderos y agricultores el límite de patrimonio bruto para pertenecer al régimen simplificado es de \$100 millones.
- ✍ **Devolución de IVA por adquisiciones con tarjetas crédito y débito:** Las personas naturales que adquieran bienes y servicios gravados a la tarifa general del 16% o a la tarifa del 10%, con tarjetas crédito o débito o con bonos que sirvan como medios de pago, tendrán derecho a la devolución de 2 puntos del IVA pagado, siempre y cuando el adquirente no haya solicitado los 2 puntos como IVA descontable.

#### b) Impuesto sobre la Renta

- ✍ **Sobretasa del impuesto sobre la renta:** Por los años gravables 2004, 2005 y 2006, los contribuyentes obligados a declarar el impuesto sobre la renta, liquidarán el 10% del impuesto neto de renta determinado por cada año gravable, sin que sea deducible ni descontable en la determinación del impuesto sobre la renta. Dicha sobretasa está sujeta para el ejercicio gravable 2004 a un anticipo del cincuenta por ciento (50%) del valor de la misma, calculado con base en el impuesto neto de renta del año gravable
- ✍ **Aumento de requisitos para no declarar:** La reforma de 2003 aumentó los requisitos para exonerar a los perceptores de renta de presentar la correspondiente declaración. Las personas no obligadas a declarar, serán aquellas cuyo patrimonio bruto sea igual o inferior a \$80 millones (año base 2004) y cuyos ingresos no excedan de los siguientes montos: para personas naturales y sucesiones ilíquidas \$25 millones (año base 2004); para asalariados y trabajadores independientes \$ 60 millones (año base 2004); para el caso de trabajadores que hubieren obtenido ingresos como asalariados y trabajadores independientes, deberán sumar ambos ingresos, para establecer dichos límites. Como requisitos adicionales para no ser declarantes, se establecieron los siguientes: que los consumos mediante tarjetas de crédito durante el año no excedan de \$50 millones; que el total de compras y consumos durante el año no superen los \$50 millones; que el valor total acumulado de consignaciones bancarias, depósitos o inversiones no excedan de \$ 80millones en el año.
- ✍ **Límite a los ingresos no constitutivos de renta:** A partir del año gravable 2004, se gravan con el impuesto sobre la renta, los siguientes conceptos que hasta ahora tenían un tratamiento como Ingresos no constitutivos de renta en un 70%: procesos de democratización; utilidad en venta de inmuebles; premios en concursos nacionales e internacionales; terneros nacidos y enajenados dentro del año; pagos por intereses y servicios técnicos en zonas francas; contribuciones abonadas por las empresas a los trabajadores en un fondo mutuo de inversión; y los rendimientos de fondos mutuos de inversión y de valores.
- ✍ **Límite a las rentas exentas:** A partir del año gravable 2004 se gravan en el 100% las siguientes rentas exentas (las cuales hasta la presente Ley tenían exención del 70%): empresas comunitarias; empresas generadoras de energía eléctrica, con capacidad instalada inferior a 25.000kw; contratos de explotación de petróleo vigentes a octubre 28 de 1974; fondos ganaderos organizados como sociedades anónimas abiertas; intereses de las cédulas hipotecarias del Banco Central Hipotecario, emitidas con anterioridad al 30 de septiembre de 1974; intereses por venta de inmuebles destinados a la reforma urbana; intereses por deudas y bonos de la reforma agraria; empresas asociativas de trabajo; y exportadores mineros que inviertan en proyectos forestales.
- ✍ **Límite a deducción de impuestos pagados:** Se restablece el artículo por el cual se limita la deducción de los impuestos de industria y comercio y predial al 80% a partir del año gravable 2004.
- ✍ **Pagos a paraísos fiscales:** No constituyen costo o deducción los pagos o abonos que se realicen a entidades constituidas o localizadas en paraísos fiscales calificados como tales por el Gobierno Nacional.
- ✍ **Sanción por activos omitidos o pasivos inexistentes:** Se tratará como renta líquida gravable el valor de los activos omitidos y los pasivos inexistentes originados en períodos no revisables, liquidando el respectivo impuesto, sin que se genere renta por diferencia patrimonial.
- ✍ **Del régimen tributario especial:** El beneficio neto o excedente de las siguientes entidades estará sujeto a impuesto cuando lo destinen en todo o en parte en forma diferente a lo establecido y en la legislación cooperativa vigente. Las cooperativas, sus asociaciones, uniones, ligas centrales, organismos de grado superior de carácter financiero, las asociaciones mutualistas, instituciones auxiliares del cooperativismo, confederaciones cooperativas, previstas en la legislación cooperativa, vigilados por alguna superintendencia u organismos de control.

- ✍ **Precios de transferencia:** El sistema de precios de transferencia será aplicable a las operaciones efectuadas con vinculados económicos o partes relacionadas del exterior, lo que significa que no estarán sometidas a este sistema las operaciones entre los nacionales vinculados económicos y partes relacionadas. Este sistema entra a regir a partir del año gravable 2004. Se consideran operaciones entre vinculados económicos o partes relacionadas, las efectuadas con personas o entidades residentes o domiciliadas en paraísos fiscales.

c) Impuesto al Patrimonio

- ✍ **Creación del impuesto al patrimonio:** Por los años gravables 2004, 2005 y 2006, se crea el impuesto al patrimonio a cargo de todas las personas jurídicas y naturales declarantes del impuesto sobre las renta. La tarifa es el 0,3% del patrimonio líquido poseído a 1º de enero de cada año gravable, siempre que éste sea superior a \$3.000 millones.

d) Gravamen a Movimientos Financieros

- ✍ **Aumento de tasa de GMF:** Para los años 2004 a 2007 la tarifa del GMF se incrementa de 3 por mil al 4 por mil.

e) Medidas de Administración Tributaria

- ✍ **Registro único tributario:** Se establece como mecanismo único de identificación el RUT y se elimina el Registro de Vendedores y Exportadores.
- ✍ **Rechazo o disminución de pérdidas:** Otorga a las disminuciones de las pérdidas el mismo tratamiento de los saldos a favor en cuanto a las sanciones.
- ✍ **Sanción de clausura del establecimiento:** La sanción se aplica cuando los obligados a hacerlo no se inscriban en el RUT dentro de los plazos, no exhiban la inscripción, exista omisión en la presentación de la declaración o mora en la cancelación de los impuestos superior a 3 meses, salvo que la mora se explique por la existencia de saldos a favor pendientes de compensar.
- ✍ **Sanción a revisores fiscales:** Se extiende a los revisores fiscales la sanción que afecta a los administradores y representantes legales, cuando en la contabilidad o en las declaraciones tributarias se encuentren irregularidades sancionables.
- ✍ **Sanción por evasión pasiva:** Esta sanción se aplica a quienes efectúen pagos a terceros sin reportarlos a la administración tributaria cuando existe la obligación de hacerlo o cuando el beneficiario de los mismos no los declare. La sanción es equivalente al valor de los impuestos que teóricamente hubiera generado dicho ingreso.
- ✍ **Renta presuntiva por consignaciones en cuentas bancarias:** Cuando existan indicios graves de que un contribuyente consigna sus propios ingresos en cuentas bancarias o de ahorro a nombre de terceros, se presumirá legalmente que dichos depósitos generan una renta líquida gravable equivalente a un 50% del valor total de las mismas.
- ✍ **Información a las centrales de riesgo:** Se reporta a las centrales de riesgo una mora en el pago de impuestos cuando ésta sea superior a 6 meses.
- ✍ **Actualización de intereses:** Se elimina la actualización por inflación a los impuestos, anticipos y retenciones. La actualización se realiza solamente sobre las sanciones.

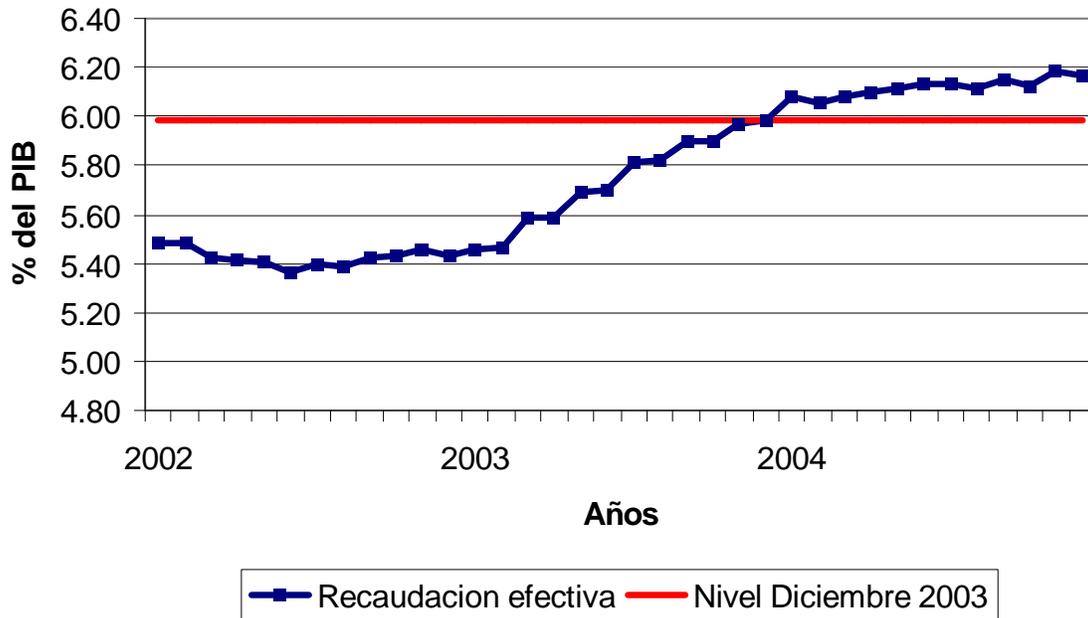
### 3. Efectos de la Reforma sobre el IVA

La reforma tributaria de 2003 amplió aún más la base del IVA al gravar con 7% una lista de bienes y servicios que se encontraban excluidos. Adicionalmente se agregaron bienes con tasas especiales, y se hicieron más exigentes las condiciones para pertenecer al régimen simplificado de IVA.

También se introdujo la devolución de 2 puntos porcentuales del IVA por adquisiciones con tarjetas de crédito y débito por parte de personas naturales, con el propósito de estimular el uso del sistema de pagos formal, y sujetar así la base del GMF.

El impacto recaudatorio de esta reforma sobre el IVA neto puede apreciarse en el gráfico 9. Puede observarse que la suma móvil 12 meses de la recaudación a Diciembre de 2004 alcanzaba a alrededor de 6,20% del PIB (recaudación bruta de 6,45% del PIB menos devolución estimada de 0,25% del PIB). Como la recaudación neta de IVA alcanzó al 5,98% del PIB a Diciembre de 2003, se puede estimar en 0,22% del PIB el efecto de la ampliación de la base del IVA.

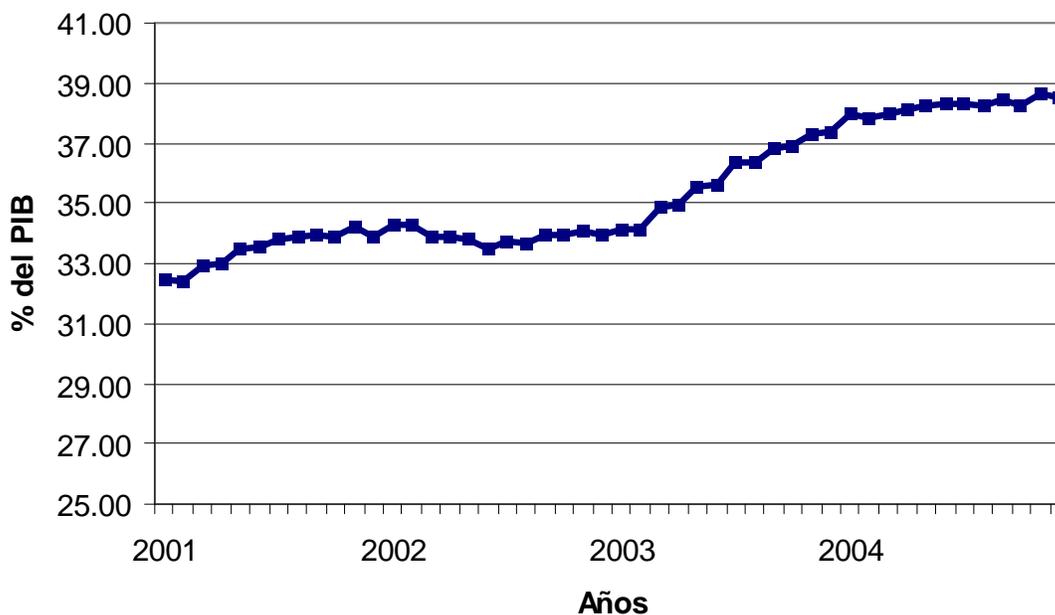
**Gráfico 9: Recaudación IVA (neto)  
% del PIB**



Adicionalmente, es necesario considerar el efecto de la devolución de los 2 puntos porcentuales de IVA sobre las tarjetas de crédito y de débito. De acuerdo a información de la DIAN, durante 2004, las compras con tarjetas de crédito y débito alcanzaron al 4,6% del PIB. De este monto, la DIAN devolvió alrededor de \$ 75.000 millones, equivalentes al 0,03% del PIB por concepto de los 2 puntos porcentuales de IVA

Esta medida de devolución de parte del IVA incrementó las compras con tarjetas de crédito y de débito en alrededor de 23% con respecto al mismo periodo de 2003. Las compras con tarjetas de crédito y débito pasaron de 4,1% del PIB a 4,6% del PIB como consecuencia de esta medida.

**Gráfico 10: Base Implícita del IVA  
% del PIB**

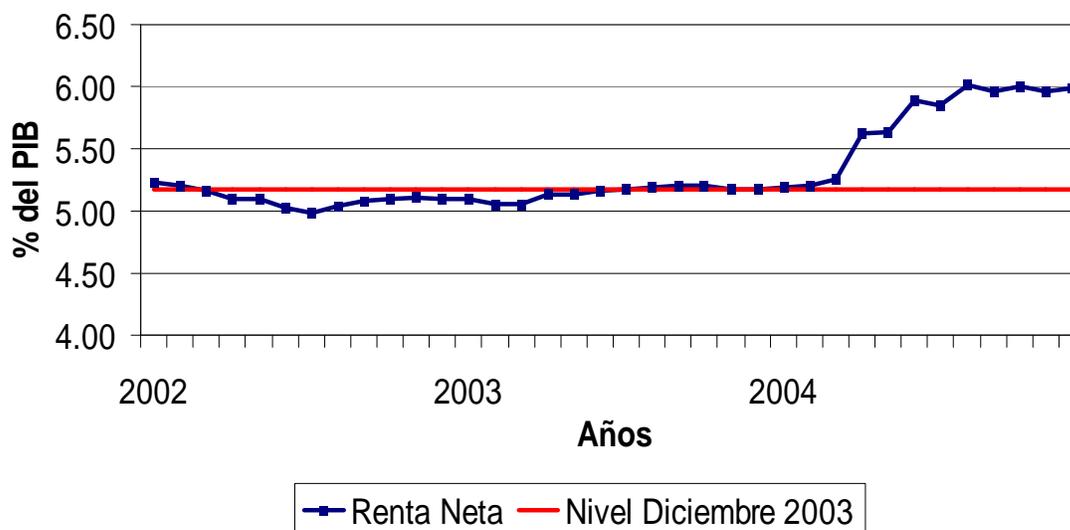


Con la reforma de 2003, la base implícita del IVA creció hasta 38,75% del PIB en el móvil a Diciembre de 2004 (Ver gráfico 10). Esto representa un incremento de 3,6% con respecto al nivel de Diciembre de 2003, y de 14,1% respecto al nivel previo a la reforma de 2002. Si se considera que el grueso de la ampliación de la base del IVA está gravada al 7%, la ampliación de la base gravada puede haber alcanzado hasta un 7% del nivel correspondiente a Diciembre de 2003 y de hasta 31% con respecto al nivel previo a la reforma de 2002. Las dos reformas ampliaron la base del IVA en forma significativa.

#### 4. Efectos de la Reforma sobre el Impuesto a la Renta

Además de extender hasta 2006 la imposición de una sobretasa de 10% al impuesto sobre la renta, la reforma de 2003 puso una serie de límites sobre las rentas exentas y los ingresos no constitutivos de renta. Se obligó a presentar declaración a un mayor número de contribuyentes y se perfeccionó el sistema de precios de transferencia.

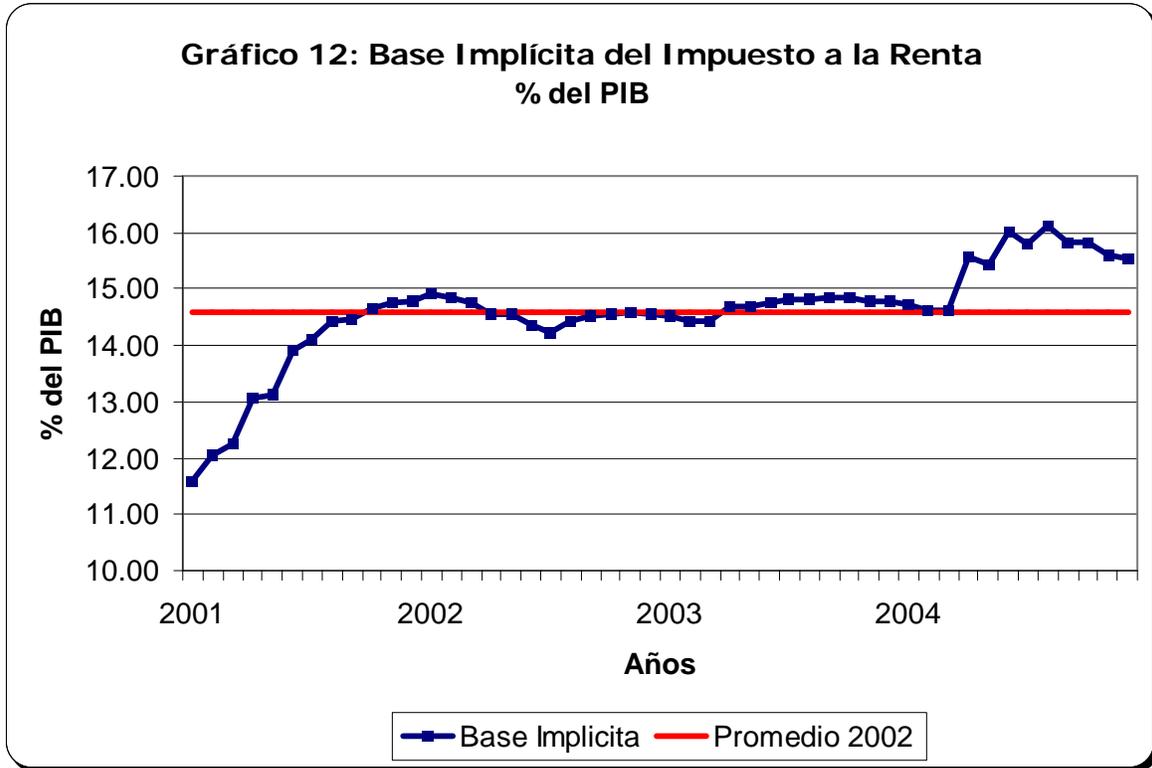
**Gráfico 11: Recaudación del Impuesto a la Renta**  
% del PIB



Las medidas tomadas en relación al impuesto sobre la renta son necesariamente de maduración más lenta, por lo que los efectos inmediatos de las medidas de esta reforma se entremezclan con los efectos de largo plazo de la reforma anterior.

En todo caso, estos efectos son positivos. Si se observa la evolución del móvil 12 meses de la recaudación del impuesto sobre la renta (neto de devoluciones), se observa un “salto” en la recaudación del impuesto sobre la renta, que a Diciembre de 2004, alcanzaba al 6,01% del PIB (Ver gráfico 11). Esto implica un notable aumento de 0,84% del PIB en comparación con el nivel de Diciembre de 2003 (5,17% del PIB).

Si se define la base implícita del impuesto sobre la renta, como la recaudación expresada en porcentaje del PIB, dividido por la tasa general del impuesto sobre la renta (tasa máxima en el caso de las personas naturales) se puede calcular aproximadamente los efectos de expansión o de contracción de las bases gravables que han tenido las diferentes reformas. Para este cálculo es importante tener en cuenta que el grueso del impacto de reformas al impuesto sobre la renta tiene un desfase de 12 meses.



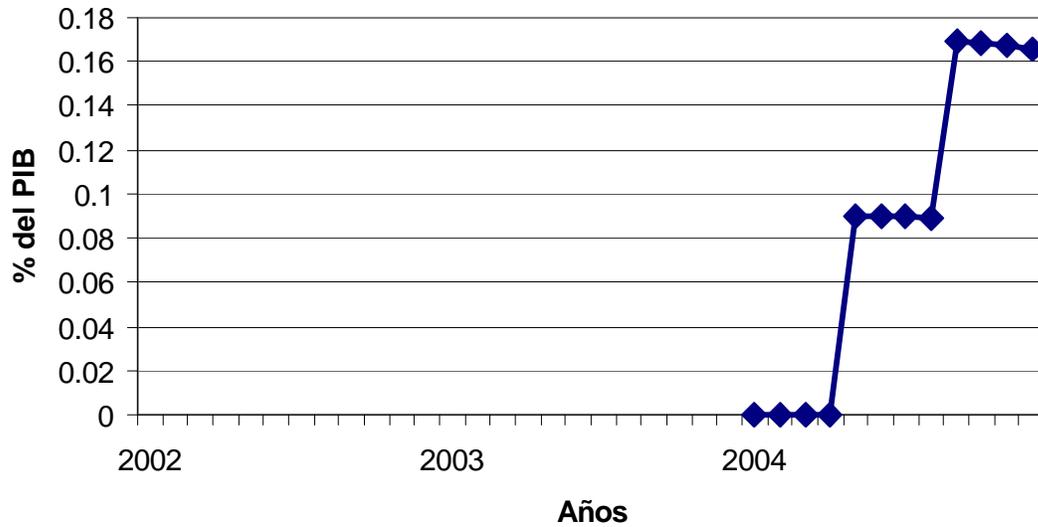
En el gráfico 12 se observa un gran aumento en la base implícita del impuesto sobre la renta a partir de comienzos de 2004. La base implícita del impuesto sobre la renta en 2003 se mantuvo bastante similar a la base promedio de 2002 (Ver gráfico 12). Sin embargo, a partir de comienzos de 2004, se produce un “salto” en la base implícita. Como los efectos de la reforma del impuesto a la renta se producen con un año de rezago, este “salto” es una mezcla de efectos rezagados de la reforma de 2002 con impactos más inmediatos de 2003. La base implícita promedio de 2004 mostraba un incremento de casi un 7% con respecto al nivel promedio de 2002, lo cual es significativo.

### 5. Creación de un Impuesto al Patrimonio

Con el fin de reforzar el aumento en la recaudación proveniente de impuestos directos y como una medida de emergencia, que debiera durar durante los años 2004, 2005 y 2006, se creó un impuesto al patrimonio el cual se aplicó con una tasa de 3 por mil sobre el valor del patrimonio líquido del contribuyente, excluyendo acciones y el valor de una casa habitación. El impuesto se paga en dos cuotas (Mayo y Septiembre).

Este impuesto recién se comenzó a cobrar en 2004 y la recaudación alcanzó al 0,17% del PIB (Ver gráfico 13). Esto significa que la base implícita de este impuesto alcanza al 55,6% del PIB.

**Gráfico 13: Impuesto al Patrimonio  
% del PIB**

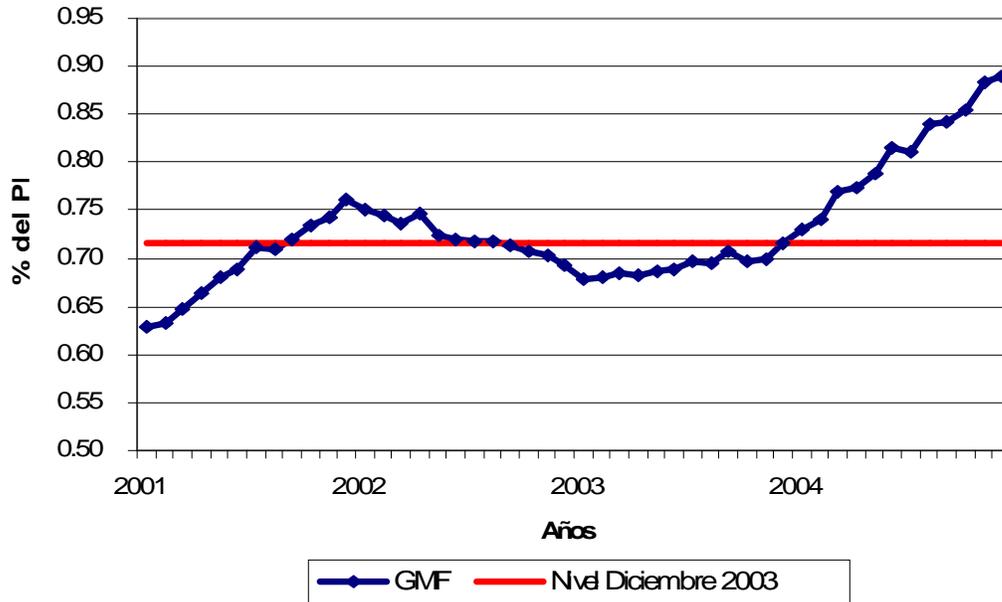


#### 6. Efectos sobre el Gravamen a los Movimientos Financieros

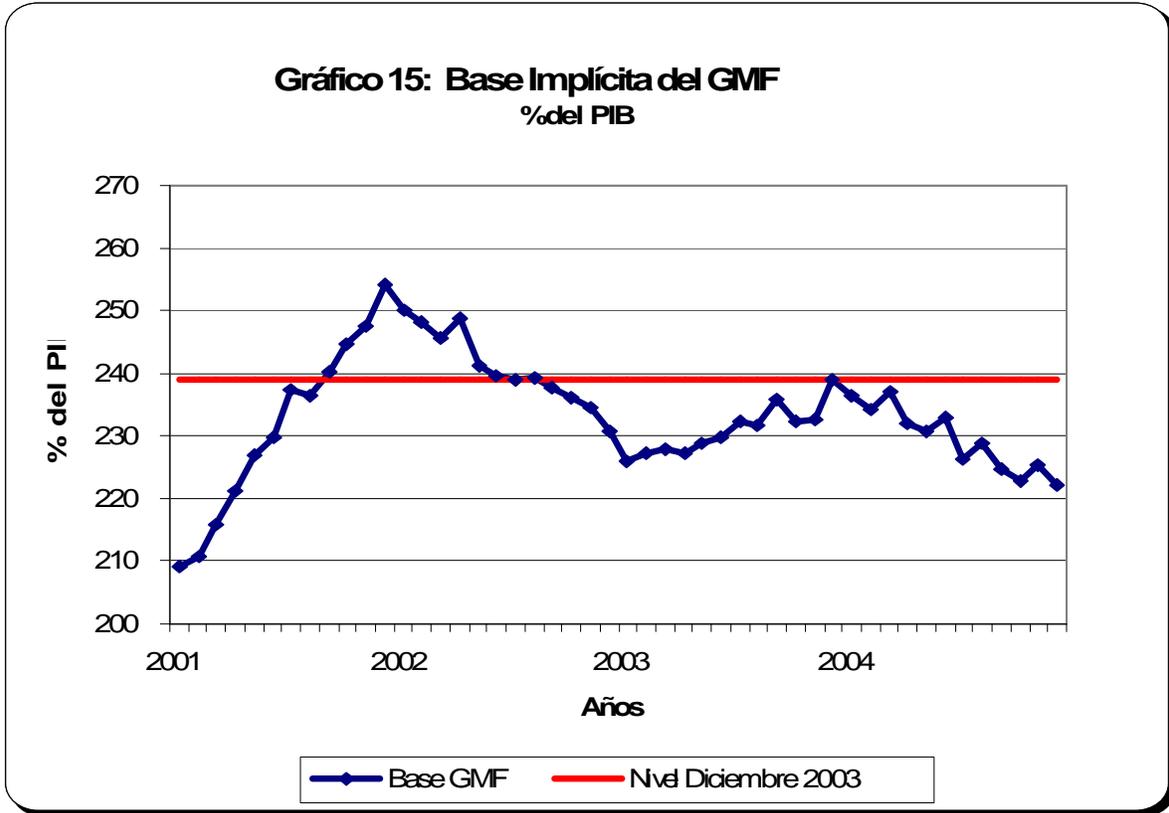
La reforma de 2003 aumentó la tasa del GMF de 3 a 4 por mil. Adicionalmente, se tomó la medida de devolver 2 puntos porcentuales de IVA para los cargos hechos con tarjetas de crédito o tarjetas de débito. La idea era tratar de evitar la contracción en la base implícita de este impuesto, incentivando el uso de medios de pago formales.

En el gráfico 14 se indica el móvil 12 meses de la recaudación del Gravamen a los Movimientos Financieros. Se observa un importante incremento de la recaudación a partir de comienzos de 2004. El móvil 12 meses de la recaudación del GMF a Diciembre de 2004 alcanza al 0,89% del PIB. Esto implica un incremento en la recaudación de 0,17% del PIB con respecto al nivel de 2003 (0,72% del PIB).

**Gráfico 14: Recaudación Gravamen  
a Movimientos Financieros  
% del PIB**



En el gráfico 15 se muestra la evolución de la base implícita del GMF, definida como la recaudación del impuesto dividido por la tasa de éste. La base implícita del impuesto viene disminuyendo desde Diciembre de 2001. En dicho año alcanzó a 2,54 veces el PIB. Hacia Diciembre de 2002, la base implícita había caído en un 9% hasta alcanzar a 2,31 veces el PIB. Durante el año 2003 se recuperó parcialmente la base implícita hasta alcanzar a 2,39 veces el PIB. Con el alza en la tasa del GMF, se contrajo la base implícita hasta alcanzar a 2,22 veces el PIB con el móvil a Diciembre de 2004. Esta situación implica una caída de 7% en la base implícita ante el aumento de la tasa en un 1 por mil.



### 7. Síntesis de los Efectos de la Reforma de 2003

Los impactos de corto plazo de la reforma de 2003 se entremezclan con los impactos de mediano plazo de la reforma de 2002, especialmente en el caso de los impuestos que fueron objeto de reforma en ambos períodos. Los resultados preliminares permiten evaluar favorablemente esta reforma tanto en sus aspectos recaudatorios, como en la eficiencia en la asignación de recursos y en la equidad.

Se estima que los efectos recaudatorios de la reforma de 2003 alcanzan al 1,37% del PIB (Ver cuadro 8), lo que la convierte en una de las reformas más significativas a nivel mundial. Esto permite compensar la eliminación del impuesto de seguridad democrática (-0,52% del PIB), así como la menor recaudación en los aranceles aduaneros (-0,06% del PIB). Con todo, se estima que la recaudación tributaria de Colombia aumentó en 0,81% del PIB en 2004, con respecto al nivel de 2003.

La ampliación en la base del IVA permite aumentar la eficiencia en la asignación de recursos de la economía al disminuir la distorsión en los precios relativos de la economía.

**Cuadro 8: Estimación del Impacto recaudatorio de la Reforma**  
(% del PIB)

	Recaudación 2003	Recaudación 2004	Impacto Estimado
<b>Impuestos afectados por Ley</b>			
Impuesto al Valor Agregado	5.98	6.20	0.22
Devolución de puntos porcentuales de IVA		-0.03	-0.03
Impuesto sobre la Renta	5.17	6.01	0.84
Impuesto al Patrimonio		0.17	0.17
Gravamen a Movimientos Financieros	0.72	0.89	0.17
Sub-total impactos Ley			<u>1.37</u>
<b>Otros Impuestos administrados por Ley</b>			
Seguridad Democrática	0.53	0.01	-0.52
Aranceles Aduaneros	1.01	0.95	-0.06
Sub-total cambios otros impuestos			<u>-0.58</u>
<b>Impuestos de Petróleo</b>			
Regalías Petroleras	1.02	1.16	0.14
Impuesto a Combustibles	0.45	0.42	-0.03
Sub-total cambios impuestos de Petróleo			<u>0.11</u>
<b>Otros Impuestos Territoriales</b>	2.65	2.54	-0.11
<b>Cambio en Recaudación total</b>			<b>0.81</b>

Fuente: Elaboración propia

El impacto de la reforma sobre la equidad es ampliamente positivo, desde el momento en que más del 73% del incremento en la recaudación proviene de un aumento en la tributación directa, que afecta directamente a los sectores de más altos ingresos de la población. Por ello se estima que los efectos distributivos de esta reforma fueron progresivos.

Si se toman ambas reformas en conjunto (2002 y 2003), se observa que el impacto recaudatorio combinado de ellas alcanza al 2,10% del PIB lo que es muy significativo bajo cualquier estándar (Cuadros 7 y 8). Estas reformas permitieron compensar la caída en la recaudación de otros impuestos, generando un incremento total de 1,30% del PIB en la presión tributaria total del país (Gobierno Central más Gobiernos Territoriales).

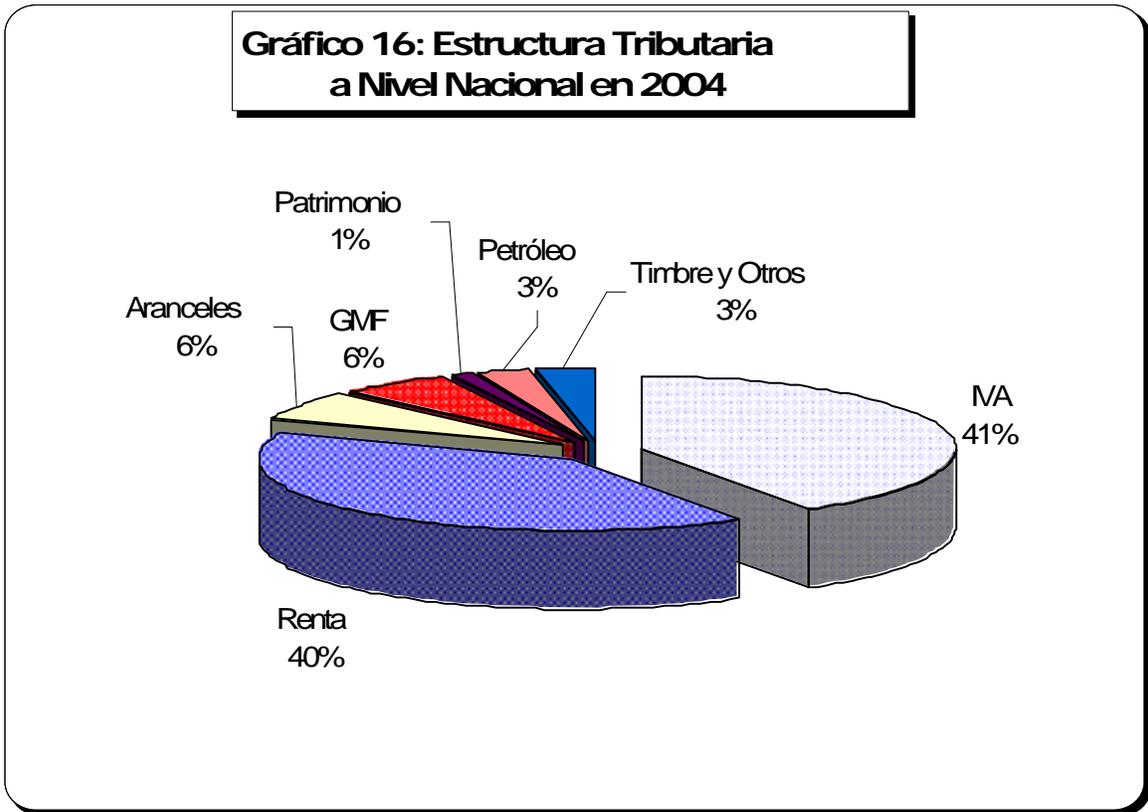
Alrededor del 51% del incremento en la recaudación combinada de ambas reformas provino de impuestos directos, y el 49% restante de impuestos indirectos. Por ello se puede considerar que el impacto combinado de ambas reformas fue progresivo desde el punto de vista de la equidad.

#### IV. EVALUACION DE LA ESTRUCTURA TRIBUTARIA DE COLOMBIA

##### 1. Organización y Estructura del Sistema Tributario

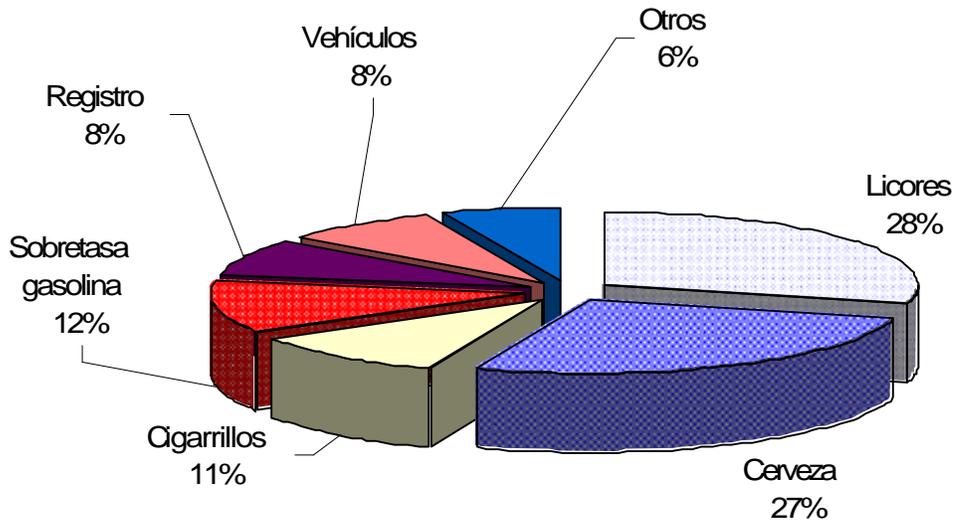
Colombia posee un sistema tributario descentralizado y segmentado. A nivel nacional, la DIAN recolecta alrededor del 96,6% los tributos. El 3,3% restante, que corresponde a los impuestos al petróleo (impuesto a la gasolina y al ACPM) es recolectado directamente por ECOPEPETROL. Otros impuestos menores como los timbres de las salidas al exterior y el impuesto al oro y al platino,

son recolectados por otros agentes. La estructura tributaria a nivel nacional se sustenta básicamente en los impuestos de IVA y Renta, que aportan el 81% del ingreso tributario a este nivel y en menor proporción en sobre los Aranceles y el GMF (Ver gráfico 16).



Los ingresos tributarios de los departamentos son impuestos de carácter nacional, cuyo recaudo y administración fueron cedidos por parte del gobierno nacional. Estos impuestos son definidos por leyes a nivel nacional en cuanto sus bases gravables, tarifas y hechos generadores. La administración de cada uno de estos impuestos es realizada por los departamentos. Parte de estos impuestos se comparten con los municipios. La tributación a nivel departamental se sustenta básicamente en los impuestos de licores, cerveza y cigarrillos que proporcionan el 66% de la recaudación a nivel departamental. Otros impuestos significativos, que se comparten con los municipios, son el de vehículos, el de registro y la sobretasa a la gasolina, que proporcionan un 28% de la recaudación. El 6% de la recaudación restante está constituido por otros impuestos de menor significación (Ver gráfico 17).

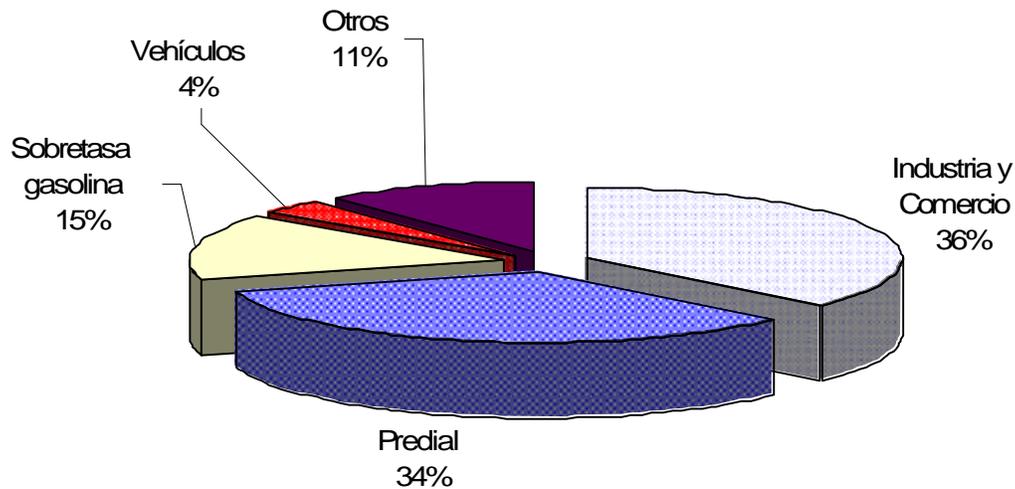
**Gráfico 17: Estructura Tributaria a Nivel Departamental en 2003**



Los ingresos tributarios de los municipios también son recaudados y administrados por éstos (con la excepción de algunos tributos que se comparten con los otros niveles de gobierno). En algunos impuestos, cada municipio tiene la potestad de variar la tasa dentro de cierto rango, lo que hace que los mismos hechos generadores puedan ser gravados en forma bastante distinta de un municipio a otro. Esto sin contar con la diferencia de recursos que existe entre los distintos municipios y que se refleja en esfuerzos de administración tributaria muy diversos.

La tributación a nivel municipal se sustenta básicamente en dos impuestos: el de industria y comercio, que aporta el 36% de los recursos tributarios, y el Predial que constituye alrededor de un 34% de la recaudación. Otros impuestos, que se comparten con los departamentos, como son el de vehículos y la sobretasa a la gasolina, proporcionan un 19%. El resto corresponde a una serie de impuestos menores como el de los teléfonos, el de valorización y otros, y que conjunto alcanzan el 11% de la recaudación restante (Ver gráfico 18).

**Gráfico 18: Estructura Tributaria a Nivel Municipal en 2003**



La mayor parte de los países tiene una oficina centralizada encargada de la tributación en general, la que administra todos los impuestos, y entrega la recaudación a los distintos gobiernos municipales, departamentales y nacionales. Esta fórmula permite ganar economías de escala y de ámbito en la administración de la información de los contribuyentes a nivel nacional.

Colombia siguió en este respecto un modelo diferente, descentralizando la administración tributaria a nivel de departamentos y municipios. Este modelo presenta ventajas y desventajas. Seguramente la eficiencia lograda en la administración tributaria difiere ampliamente entre los distintos municipios y departamentos. Proponer directamente una centralización de la administración tributaria de Colombia podría tener la oposición de los departamentos y municipios más eficientes, que hacen un buen trabajo en este sentido. Sin embargo, se podría explorar la fórmula en que municipios y departamentos tengan la potestad de poder "contratar" a la DIAN para que les administre sus respectivos tributos a cambio de un porcentaje de la recaudación lograda. Los gobiernos subnacionales que consideren que pueden recaudar en forma eficiente, podrían continuar haciéndolo. Pero aquellos municipios y departamentos que no tengan una administración tributaria muy sólida, pueden encontrar conveniente delegar esta función en la DIAN.

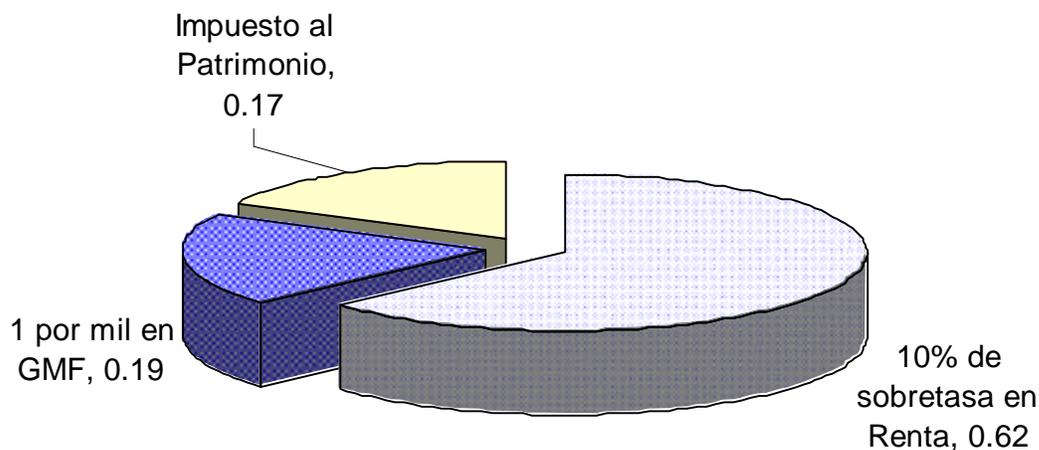
Un fortalecimiento de la administración tributaria requiere que esta se concentre en unos pocos tributos de gran recaudación, y no desperdigue esfuerzos en una gran cantidad de impuestos que rinden muy poco. En cada nivel de la administración tributaria existen un par de impuestos que proporcionan el grueso de la recaudación y muchos tributos que rinden muy poco. Por ello, una de las principales modificaciones a futuro debería ser la supresión de aquellos impuestos de baja contribución, para concentrar los esfuerzos de la administración tributaria en la gestión de unos pocos tributos de gran recaudación.

## 2. Naturaleza transitoria de algunos impuestos

Un principio básico de las finanzas públicas es que no se deben financiar gastos permanentes con ingresos transitorios. Para financiar su déficit público, Colombia ha recurrido a impuestos de emergencia en los últimos años, lo que le da una componente de inestabilidad a las finanzas públicas. Estos impuestos "transitorios" incluyen el impuesto de Seguridad Democrática cobrado en los años 2002 y 2003, el impuesto al Patrimonio en los años 2004 al 2006, la sobretasa de 10% al impuesto sobre la Renta y el aumento de un punto por millar del GMF, que estarán vigentes también hasta 2006. La existencia de estos impuestos "transitorios" obliga a pensar en nuevas reformas tributarias a futuro para reemplazar esta recaudación una vez que termine la vigencia de estos impuestos.

Para el año 2004, se puede estimar que la recaudación tributaria proveniente de estos impuestos "transitorios" alcance al 0,98% del PIB (Ver gráfico 19), lo que es un monto significativo de la recaudación total. A menos que existan gastos "transitorios" por esta misma magnitud, que desaparecen del 2007 en adelante, se genera un problema en el futuro.

### Gráfico 19: Recaudación de Impuestos Transitorios en 2004 % del PIB



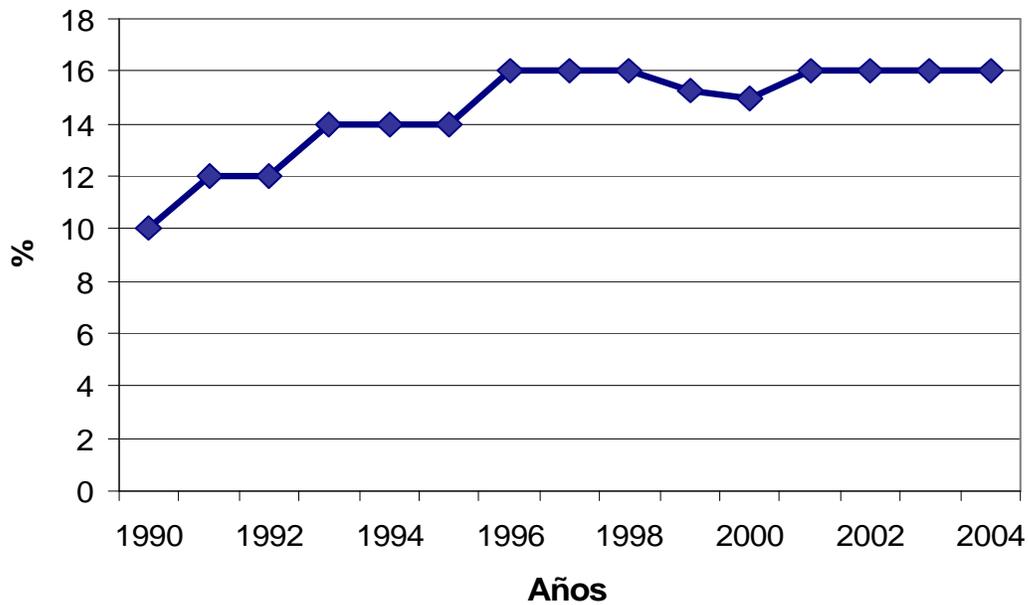
Una reforma futura debiera estar sustentada en equilibrar las finanzas públicas sobre bases tributarias de carácter permanente, y no es buena idea estar recurriendo sistemáticamente a impuestos transitorios.

### 3. El Impuesto al Valor Agregado

A lo largo de las últimas décadas, Colombia ha aplicado un enfoque gradual a la optimización del Impuesto al Valor Agregado. La tasa general del impuesto ha venido subiendo sistemáticamente, la base gravada se ha venido ampliando al incluir cada vez más bienes y servicios, y la administración tributaria se ha venido perfeccionando. Estas acciones han transformado al IVA en el impuesto más importante de Colombia.

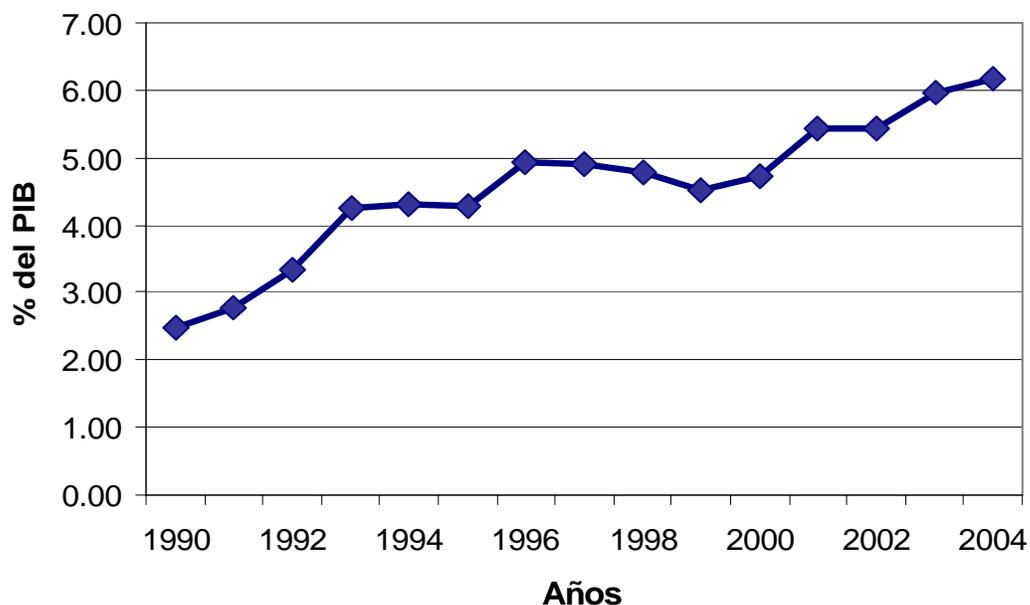
A comienzos de la década de 1990, la tasa general del IVA alcanzaba en Colombia al 10%. Entre 1991 y 1995, la tasa del IVA fue subiendo en forma sistemática hasta alcanzar al 16% (Ver gráfico 20). Desde 1995 en adelante, la tasa se mantuvo constante en 16%, salvo un breve período entre 1999 y 2000 en que bajó al 15%, y el énfasis de las reformas a partir del 2000 se concentró en la expansión de la base.

**Gráfico 20: Tasa General del IVA**  
%



La recaudación del IVA ha crecido en forma notable en la última década. En 1990, con una tasa general de 10%, este impuesto generaba tan sólo un 2,48% del PIB. Hacia 1995, con una tasa de 16%, la recaudación había subido al 4,93% del PIB. Esta recaudación se cayó en los años posteriores hasta alcanzar un mínimo de 4,53% del PIB en 1999 con una tasa general de 15%. A partir de 2001, se vuelve a una tasa general de 16% con un recaudo neto de 5,42% del PIB. Para 2004, se logró un 6,17% del PIB (Ver gráfico 21).

**Gráfico 21: Recaudación del IVA  
% del PIB**



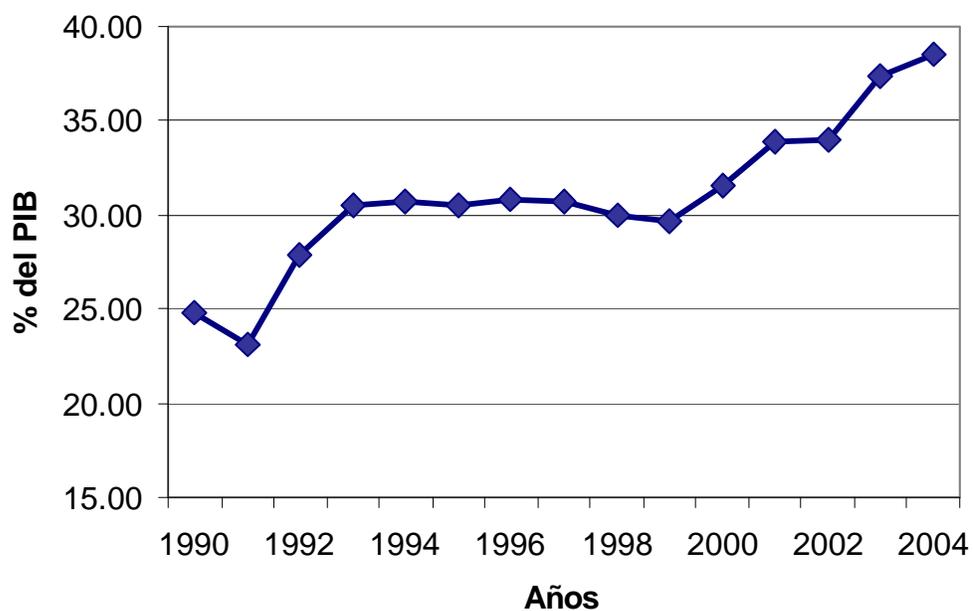
La base implícita del IVA <sup>4</sup>, definida como la recaudación tributaria dividida por la tasa general, se incrementó desde menos del 25% del PIB en 1990 hasta un nivel estable 30% entre 1993 y 1999 (Ver gráfico 22 y cuadro 9). A partir del año 2000 se observan incrementos significativos en la base implícita del IVA, lo que refleja ampliaciones en la base del impuesto. En efecto, a medida que se han ido incluyendo nuevos bienes y servicios dentro de la base gravada, a la vez que se ha ido mejorando la administración tributaria, se han obtenido ampliaciones en la base del impuesto. Esto se observa claramente en el gráfico 22, con un incremento notable en la base implícita, que sube desde alrededor de un 30% del PIB en 1999 hasta casi un 39% del PIB en 2004.

En el cuadro 10 se compara la productividad del IVA en Colombia <sup>5</sup>, con la de otros países latinoamericanos. Se observa que la situación de Colombia es cercana al promedio de los países latinoamericanos tanto en la tasa como en la productividad.

<sup>4</sup> Este concepto es distinto de la base gravada que calcula la DIAN.

<sup>5</sup> La productividad del IVA se define como el cociente entre la recaudación (medida en porcentaje del PIB) y la tasa general. Es un concepto análogo al de la base implícita.

**Gráfico 22: Base Implícita del IVA  
% del PIB**



**Cuadro 9. Base Implícita del IVA  
(% del PIB)**

	IVA bruto % PIB	Devolución IVA	IVA neto % PIB	Tasa general	Base implícita
1990	2.60	-0.12	2.48	10	24.76
1991	2.90	-0.13	2.77	12	23.11
1992	3.41	-0.07	3.34	12	27.85
1993	4.33	-0.06	4.26	14	30.46
1994	4.36	-0.06	4.30	14	30.70
1995	4.33	-0.06	4.27	14	30.49
1996	5.00	-0.07	4.93	16	30.78
1997	5.00	-0.09	4.91	16	30.71
1998	4.92	-0.13	4.80	16	29.97
1999	4.66	-0.14	4.53	15.25	29.69
2000	4.88	-0.15	4.73	15	31.56
2001	5.56	-0.13	5.42	16	33.88
2002	5.62	-0.19	5.43	16	33.96
2003	6.22	-0.24	5.98	16	37.38
2004	6.45	-0.24	6.20	16	38.76

Los países que tienen una mayor productividad del IVA que Colombia, son aquellos que han incluido la casi totalidad de los bienes y servicios dentro de la red del IVA, y además poseen una tasa uniforme.

**Cuadro 10. Productividad del IVA en países Latinoamericanos**  
(Situación en 2003)

País	Tasa general %	Existencia de tasas múltiples	Recaudación % del PIB	Productividad
México	15	si	3.34	0.223
Argentina	21	si	5.57	0.265
Venezuela	16	si	4.46	0.279
Perú	18	no	5.03	0.279
<b>Colombia *</b>	<b>16</b>	si	<b>6.20</b>	<b>0.388</b>
Paraguay	10	no	4.21	0.421
Chile *	19	no	8.38	0.441
Guatemala	10	no	4.73	0.473
Bolivia	13	no	6.29	0.484
El Salvador	13	no	7.09	0.545
<b>Promedio simple</b>	<b>15</b>			<b>0.380</b>

Fuente: Elaboración propia en base a información de cada país

\*Situación en 2004

El diseño del IVA ha mejorado en forma sustancial en los últimos años en Colombia. La base gravada ha sido ampliada en casi todas las reformas efectuadas, lo que ha permitido extender la red del IVA en forma más completa y haya mejorado la eficiencia en la asignación de recursos al reducir la dispersión en los precios relativos de los distintos bienes y servicios.

Sin embargo aún quedan una serie de aspectos susceptibles de ser mejorados. En primer lugar, el IVA en Colombia tiene características de IVA tipo renta. Se grava con IVA la adquisición de bienes de capital, y el crédito correspondiente se concede como deducción en el impuesto sobre la renta. La tendencia internacional es ir hacia un IVA de tipo consumo, en que la devolución del IVA de los bienes de capital se trata igual que la de cualquier insumo.

Las últimas reformas han intentado corregir parcialmente esta deficiencia, permitiendo la devolución del IVA de la inversión en ciertos tipos de activos fijos. Sin embargo lo ideal sería poder transitar todo el camino hacia un IVA de tipo consumo en forma permanente.

En segundo lugar, el IVA en Colombia presenta una gran multiplicidad de tasas para distintos bienes y servicios. La mayor efectividad del IVA se logra con una sola tasa uniforme para todos los bienes y servicios. La experiencia internacional enseña que cuando existen más de tres tasas en el IVA, este se vuelve complejo de administrar. En Colombia existen bienes gravados a tasas de 2% (animales vivos para su sacrificio), 3% (IVA adicional de cerveza), 5% (juegos de azar), 7% (bienes con transformación industrial y una lista de servicios), 8% (IVA básico de cerveza), 10% (futuro nivel de bienes actualmente gravados con 7%), 16% (tasa general), 20%, 25%, 35% y 38% corresponden a tasas de IVA para vehículos de diferente cilindraje. A futuro se deberían eliminar esta gran cantidad de tasas de IVA dejando solamente la tasa general, y a lo más una segunda tasa reducida para bienes de consumo popular.

Si las recaudaciones de tasas mayores que la general fueran importantes, se podría definir un impuesto selectivo especial para estos bienes, gravándolos con la tasa de IVA general más un selectivo.

En tercer lugar, idealmente se debería tener un sistema tributario en que tan sólo las exportaciones estén exentas de IVA (Gravadas con tasa cero, por lo que tienen derecho a exigir devolución del IVA en los insumos). Si bien se ha avanzado en este sentido, aún quedan bienes y servicios exentos que pueden ser incorporados a la red del IVA.

Un sistema tributario con muchos bienes exentos de IVA es muy complejo de administrar. Al solicitar un productor la devolución del IVA pagado por los insumos, la administración tributaria debería estar en condiciones de poder fiscalizar si esta corresponde. Muchos fraudes de IVA se gestan solicitando crédito fiscal improcedente. Si los bienes exentos se limitan solamente a las exportaciones, esta fiscalización es manejable. Sin embargo, si el número de bienes exentos se multiplica, la fiscalización se debilita consecuentemente.

**Cuadro 11. Importancia de las Exenciones y Exclusiones en el IVA**  
(Situación Primer Semestre de 2003)

Sector	Ventas Exentas %	Ventas Excluidas %	Ventas Exentas y Excluidas %	Tasa IVA Efectiva %
Electricidad, Gas y Vapor	0	93.3	93.3	1.3
Servicios Financieros	0	82.3	82.3	2.6
Construcción	0	82.3	82.3	2.6
Agropecuario	49.7	25.6	75.3	3.2
Otros Servicios	2.7	63.7	66.4	4.8
Actividades Deportivas	0.7	51.2	51.9	4.9
Servicio de Transporte	0.7	45.2	45.9	7.9
Manufactura Alimentos	9.4	18.4	27.8	8.3
Comercio al por Mayor	1.6	43.4	45.0	8.3
Minero	0.1	43.8	43.9	8.7
Comercio al por Menor	2.5	32.1	34.6	10.0
Hoteles y Restaurantes	1.6	16.1	17.7	11.5
Sustancias Químicas	0.4	28.5	28.9	11.6
Comercio de Vehículos	1.4	34.3	35.7	11.8
Madera, Corcho y Papel	12.2	11.7	23.9	12.6
Productos Minerales	0.3	9.3	9.6	15.4
Manufactura Textiles	0.6	5.7	6.3	15.7
<b>Total General</b>	<b>3.0</b>	<b>45.7</b>	<b>48.7</b>	<b>7.7</b>

Fuente: DIAN (2004 b)

Los bienes excluidos (sin derecho a devolución del IVA) por su parte deberían ser un conjunto de bienes y servicios lo más reducido posible. Un interesante estudio de la Oficina de Estudios Económicos de la DIAN encontró una amplia dispersión en la tarifa efectiva pagada por IVA por distintos sectores económicos (Ver cuadro 11), como consecuencia de las exclusiones y exenciones (DIAN, 2004 b). En esta muestra, al primer semestre de 2003, el 48,7% de las ventas eran exentas o excluidas, y la tasa promedio efectiva del IVA alcanzó al 7,7%. Sin embargo, había una gran dispersión en las tasas de IVA efectiva entre los distintos sectores, lo que afecta negativamente la asignación de recursos.

#### 4. El Impuesto a la Renta

El Impuesto a la Renta es el segundo impuesto en importancia dentro del sistema tributario Colombiano. Este impuesto se ha venido perfeccionando en los últimos años y su recaudación ha crecido fuertemente desde 3,35% del PIB en 1990 hasta alcanzar un nivel de 6,01% del PIB en 2004.

**Cuadro 12. Recaudación del Impuesto a la Renta**  
(% del PIB)

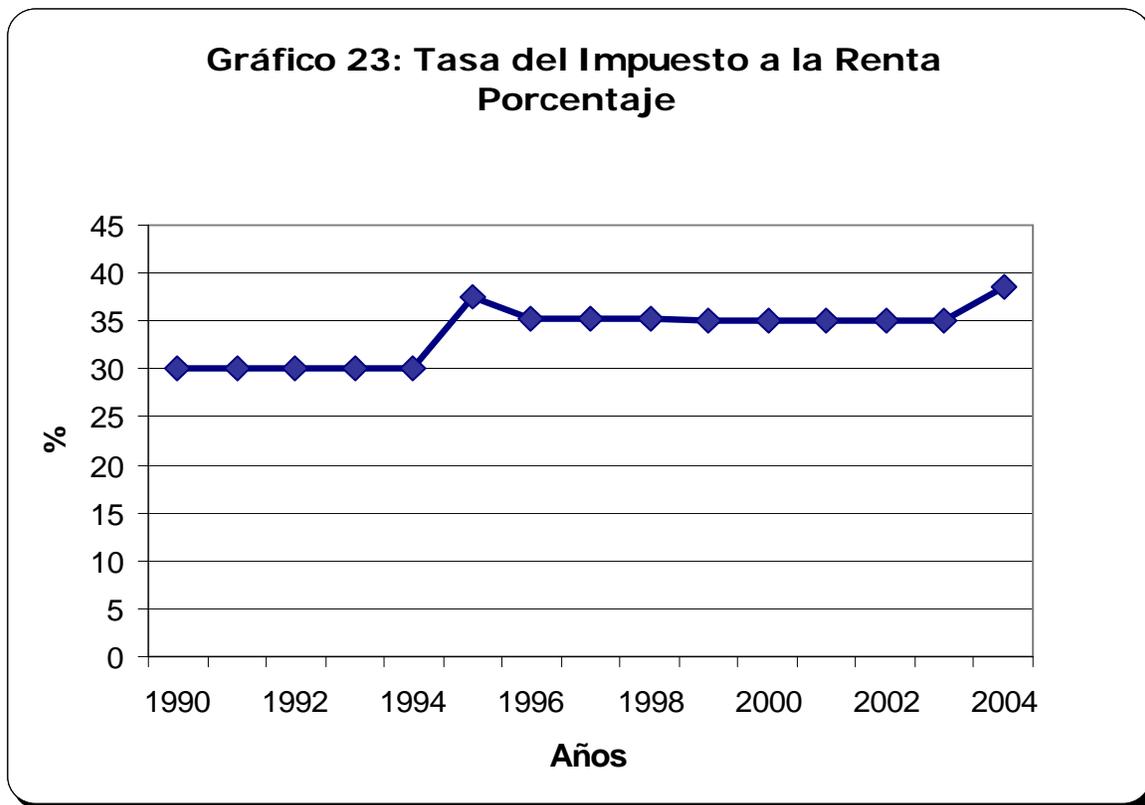
	Personas Naturales			Personas Jurídicas	Devolución Impuesto	Total Impuesto a la Renta
	Retención asalariados	Pagos directos	Total			
2000	0.08	0.21	0.28	4.02	-0.28	4.02
2001	0.07	0.22	0.29	5.16	-0.26	5.18
2002	0.06	0.22	0.28	5.06	-0.24	5.10
2003	0.07	0.24	0.31	5.24	-0.38	5.17

Fuente: DIAN

En Colombia, este impuesto recae principalmente sobre las empresas. En los últimos años, los pagos del impuesto a la renta de las personas naturales y la retención en la fuente de los trabajadores asalariados representaron menos del 6% de la recaudación de este impuesto (Ver cuadro 12). El grueso de este tributo recae sobre las personas jurídicas con una tarifa de 38,5% (incluyendo el 10% de sobretasa). Durante 2003, alrededor del 78% de la recaudación de este impuesto provino de 5.356 grandes contribuyentes. Un 16% provino de 164.417 personas jurídicas, no clasificadas como grandes contribuyentes. Por lo tanto, más del 94% de la recaudación constituyó un tributo a las utilidades de las empresas.

La tasa del impuesto a la renta se mantuvo en 30% entre 1990 y 1993. Entre 1994 y 1997, la tasa subió a 37,5%, debido a un recargo en el impuesto a la renta. Sin embargo el recargo pagado en un año, se podía imputar a gastos contra el impuesto del año siguiente. Esto genera un efecto de alza de tasa por una vez en 1994, y una tasa efectiva del impuesto de 35,25% desde 1995 a 1997. En 1998 se regularizó la situación fijando la tasa definitivamente en 35%. En 2004, la tasa nominal de este impuesto subió a 38,5% considerando la sobretasa de 10% implementada (Ver gráfico 23).

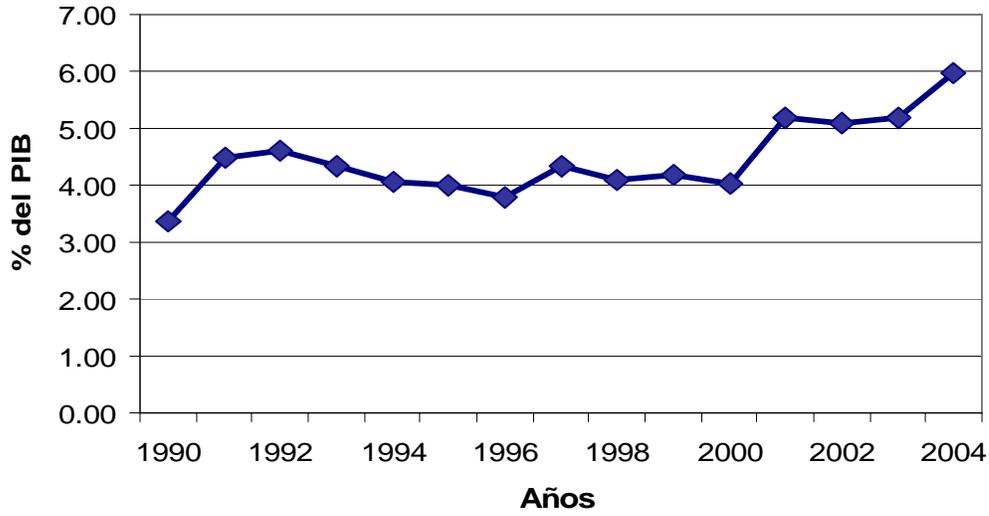
Sin embargo, existe el peligro que la tasa efectiva de tributación pueda incluso llegar a reducirse durante los años gravables 2004 a 2007, si las empresas descuentan la reinversión de utilidades en capital fijo (con un límite de 30% del impuesto devengado y 60% de las utilidades de acuerdo con la Ley 863 de 2003). En este caso la tasa efectiva del impuesto puede llegar a reducirse hasta un mínimo de 31,6% (Clavijo, 2005). Afortunadamente, hasta el momento esta situación no parece haber ocurrido en forma masiva, ya que la base implícita del Impuesto a la Renta muestra un crecimiento positivo en 2004, como se indica más adelante.



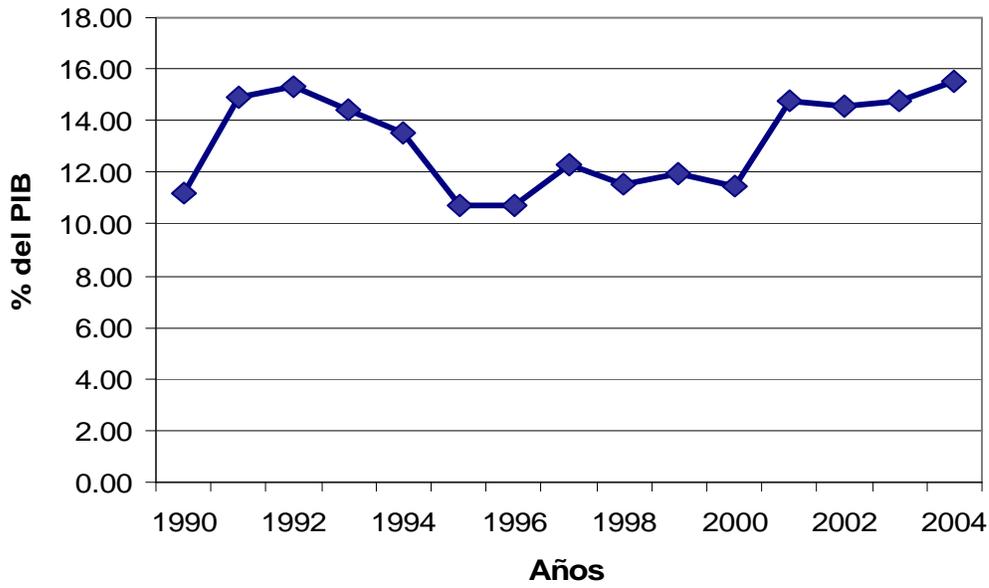
La recaudación del Impuesto a la Renta subió fuertemente entre 1990 (3,35% del PIB) hasta 1992 (4,60% del PIB) y luego se deterioró gradualmente hasta alcanzar un punto mínimo en 1996 (3,78% del PIB), pese al aumento en la tasa efectiva del impuesto. Entre 1997 y 2000, la recaudación se mantuvo estable en torno al 4% del PIB, y en 2001 la recaudación saltó al 5,18% del PIB, nivel que se mantuvo relativamente estable hasta 2003. En 2004, se observa un nuevo salto en la recaudación, alcanzando a más del 6% del PIB (Ver gráfico 24).

La base implícita de este impuesto, definida como la recaudación dividida por la tasa, muestra una evolución dispar. Entre 1990 y 1992 la base implícita sube desde 11,18% del PIB hasta 15,32% del PIB. A partir de este año, la base implícita se derrumba sistemáticamente hasta alcanzar el 10,07% del PIB en 1996. Entre 1997 y 2000, la base implícita se recupera, estabilizándose en torno al 11,6%. Entre 2001 y 2003, se produce una fuerte ampliación de la base la que crece hasta alcanzar un 14,7% del PIB. En 2004, se observa un nuevo salto que debiera llevar la base implícita a un récord histórico de 15,6% del PIB (Ver gráfico 25 y cuadro 13).

**Gráfico 24: Recaudación del Impuesto a la Renta  
% del PIB**



**Gráfico 25: Base Implícita del Impuesto a la Renta  
% del PIB**



**Cuadro 13. Base Implícita del Impuesto a la Renta**

(% del PIB)

	Renta bruta % PIB	Devolución Impto Renta	Renta neta % PIB	tasa del impuesto *	Base implícita
1990	3.42	-0.07	3.35	30	11.18
1991	4.53	-0.05	4.48	30	14.92
1992	4.65	-0.05	4.60	30	15.32
1993	4.44	-0.11	4.32	30	14.40
1994	4.16	-0.10	4.06	30	13.53
1995	4.13	-0.11	4.01	37.5	10.70
1996	4.02	-0.24	3.78	35.25	10.72
1997	4.50	-0.16	4.34	35.25	12.31
1998	4.31	-0.24	4.08	35.25	11.57
1999	4.42	-0.24	4.18	35	11.95
2000	4.30	-0.28	4.02	35	11.49
2001	5.44	-0.26	5.18	35	14.80
2002	5.34	-0.24	5.10	35	14.57
2003	5.55	-0.38	5.17	35	14.77
2004	6.46	-0.44	6.01	38.5	15.62

\* Tasa máxima en caso de las personas naturales. Tasa efectiva entre 1995 y 1997

Considera un desfase de un año entre el devengamiento y el pago del impuesto

Fuente: DIAN

El límite de exención del impuesto a la renta en el caso de las personas naturales es bastante elevado en Colombia. Existen una serie de rentas exentas y beneficios tributarios preferenciales, que disminuyen la recaudación de este impuesto. Las principales rentas exentas son de carácter laboral. Los ingresos laborales poseen una exención de los primeros 5 salarios mínimos, más el 25% del exceso sobre este mínimo. Adicionalmente pueden ser deducidos los intereses por financiación de vivienda y una proporción de los gastos en salud o educación. Las últimas reformas han venido limitando estos beneficios, pero se estima que aún existe un amplio potencial para expandir la base del Impuesto sobre la Renta al acotar estos beneficios.

A la renta bruta se le pueden efectuar deducciones presuntas por un monto equivalente al 30% de ésta. Del monto resultante se pueden rebajar hasta un 25% adicional por diversos conceptos a fin de determinar la base gravable (30% antes de la última reforma). Por otro lado, para el año 2004, la renta gravable inferior a \$ 20,4 millones anuales está exenta. Esto significa que si un contribuyente hiciera uso de las deducciones que le permite la ley, estaría exento del impuesto a la renta en 2004, si su renta bruta fuera menor a \$ 38,85 millones anuales, lo que equivale aproximadamente a 7,21 veces el PIB per cápita. A este nivel de exención, se estima que aproximadamente el 99% de los trabajadores queda exento del impuesto. Con este alto nivel de exención, se están gravando sólo las rentas personales más altas, lo que se refleja en un reducido nivel de recaudación.

Es importante notar que los ingresos laborales ya están sometidos a una fuerte tributación a la nómina, para financiar a diversos organismos parafiscales. Si sólo se considerara este impuesto en aislamiento, claramente existiría un importante potencial para incrementar la recaudación con el impuesto a la renta de las personas naturales, simplemente reduciendo las deducciones autorizadas y limitando los ingresos exentos. Sin embargo, es necesario considerar la carga tributaria global de las personas para moverse en esta dirección.

Un aspecto importante del impuesto a la renta de Colombia es que permite una corrección monetaria de los estados financieros, aún cuando esta sea parcial. Este mecanismo de corrección monetaria es positivo y constituye un seguro contra episodios inflacionarios. Existe la idea entre algunas autoridades, para derogar este mecanismo de corrección monetaria. Esto no es buena idea, ya que una aceleración de la inflación puede producir una disminución de la recaudación tributaria si no existe este mecanismo (Efecto Tanzi).

La Oficina de Estudios Económicos de la DIAN realizó una estimación del costo fiscal que tienen los beneficios tributarios existentes en el Impuesto sobre la Renta. Se observa que los principales beneficios teóricos corresponden a los de las rentas laborales, y las entidades no contribuyentes (Ver cuadro 14).

La Ley 788 de 2002 decretó un marchitamiento gradual de los beneficios tributarios, lo que debiera incrementar la recaudación de este impuesto en 0,15% del PIB hacia el año 2006. Las rentas exentas, por su parte corresponden en su mayoría a exenciones que terminan en el corto plazo (2005 para las zonas francas). Esto podría agregar un ingreso adicional de 0,22% del PIB hacia 2006 (Ver cuadro 14).

**Cuadro 14. Beneficios Tributarios en el Impuesto a la Renta**  
**(% del PIB)**

Concepto	Beneficio
Rentas del trabajo	1.01
No Contribuyentes (Hospitales, Universidades, etc)	0.95
Rentas exentas (zonas francas, indemnizaciones)	0.22
Beneficios con marchitamiento desde Ley 788	0.15
Descuentos tributarios	0.05
Tratamiento tributario especial	0.03
Deducciones	0.01
<b>Total Beneficios Tributarios</b>	<b>2.41</b>

**Fuente: DIAN (2004 b)**

Al comparar la recaudación del impuesto a la renta con otros países latinoamericanos, se observa que la productividad global del impuesto en Colombia es mayor que el promedio simple de los países de la región (Ver cuadro 15).

## Cuadro 15. Impuesto a la Renta en países Latinoamericanos

	año	Recaudación % del PIB	Tasa del Impuesto	Productividad
Guatemala	2003	1.44	31	0.046
Argentina	2000	2.41	35	0.069
Perú	2002	3.01	30	0.100
Honduras	2000	3.28	25	0.131
Uruguay	2002	4.75	35	0.136
México	2000	5.04	35	0.144
<b>Colombia</b>	<b>2004</b>	<b>6.01</b>	<b>38.5</b>	<b>0.156</b>
Brasil	2000	5.48	34	0.161
Venezuela	2000	5.51	34	0.162
Chile	2004	4.19	17	0.246
<b>Promedio simple</b>			<b>31.5</b>	<b>0.135</b>

Fuente: Sánchez (2002) e información FMI.

### 5. Gravamen a los Movimientos Financieros

El Gravamen a los Movimientos Financieros (GMF) es un impuesto a cargo de los usuarios y entidades del sistema financiero. Grava las transacciones financieras en las que se dispone de recursos depositados en cuentas corrientes o de ahorros, cuentas de depósito en el Banco de la República o los giros de cheques de gerencia. Los agentes retenedores y responsables por el recaudo y el pago del GMF, son el Banco de la República y los establecimientos de crédito en los cuales se encontrara la respectiva cuenta, así como los establecimientos de crédito que expiden los cheques de gerencia.

Las exenciones al GMF son:

- ? Los retiros efectuados de las cuentas de ahorro destinadas exclusivamente a la financiación de vivienda, sin exceder en un año el 50% del salario mínimo mensual vigente.
- ? Los traslados entre cuentas corrientes de un mismo establecimiento de crédito, cuando las cuentas pertenecieran a un mismo y único titular.
- ? Las operaciones que realizara la Dirección del Tesoro Nacional, y las tesorerías de las entidades territoriales.
- ? Las operaciones de liquidez que realizara el Banco de la República, los créditos interbancarios y las transacciones ocasionadas por la compensación interbancaria, respecto de las cuentas que tuvieran los establecimientos de crédito en el Banco de la República.
- ? Las operaciones de compensación y liquidación de los depósitos centralizados de valores y de las bolsas de valores sobre títulos desmaterializados, y los pagos correspondientes a la administración de valores en dichos depósitos.
- ? Las operaciones de reporto realizadas entre Fogafín o Fogacoop con entidades inscritas ante tales instituciones.
- ? El manejo de recursos públicos que Las operaciones financieras realizadas con recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud, del Sistema General de Pensiones, de los Fondos de Pensiones y del Sistema General de Riesgos Profesionales.
- ? Los desembolsos de crédito mediante abono en la cuenta o mediante expedición de cheques, que realizaran los establecimientos de crédito.
- ? Las operaciones de compra y venta de divisas efectuadas a través de cuentas de depósito del Banco de la República o de cuentas corrientes, realizadas entre intermediarios del mercado cambiario
- ? Los cheques de gerencia cuando se expidieran con cargo a los recursos de la cuenta corriente o de ahorros del ordenante
- ? Los retiros efectuados de cuentas de ahorro especial que los pensionados abrieran para depositar el valor de sus mesadas pensionales y hasta el monto de las mismas, cuando éstas fueran equivalentes a dos salarios mínimos o menos

Este Gravamen fue creado durante la emergencia económica de 1998 a una tarifa de 2 por mil. Más tarde fue establecido como impuesto permanente en la reforma tributaria de 2000 y su tarifa se incrementó a 3 por mil. Por su parte, la reforma de 2003 aumentó la tasa del GMF aún más: de 3 a 4 por mil.

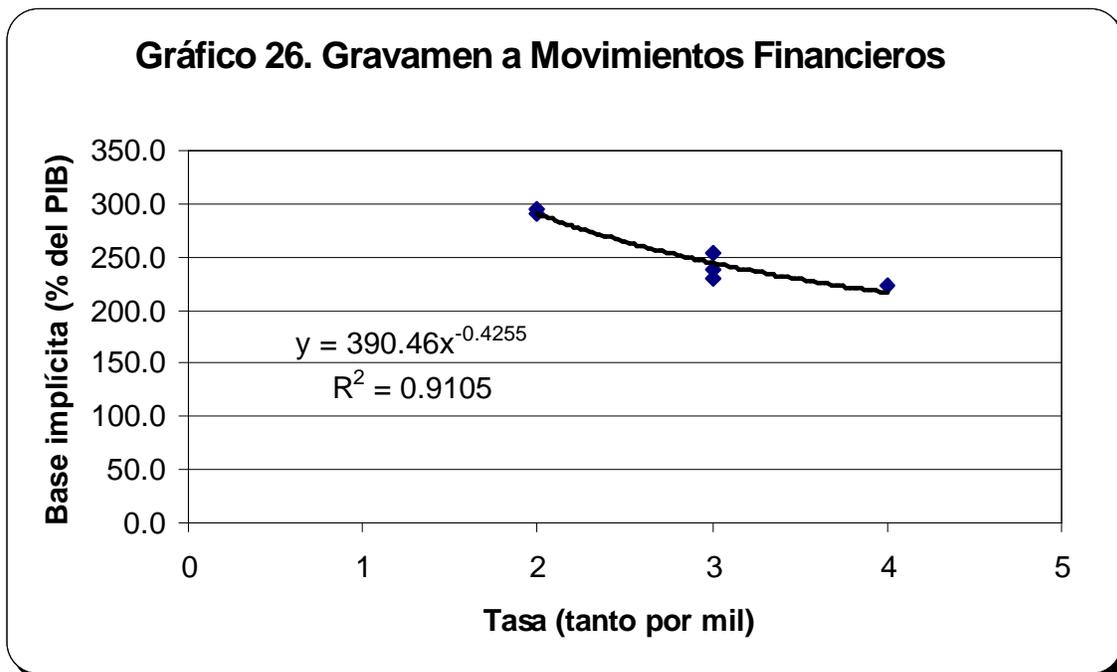
**Cuadro 16. Base Implícita del GMF**

	Recaudación % PIB	Tasa del Impuesto (por mil)	Base Implícita % PIB
1998			
1999	0.58	2	290.5
2000	0.59	2	296.4
2001	0.76	3	254.1
2002	0.69	3	230.7
2003	0.72	3	238.8
2004	0.89	4	223.4

Fuente: Elaboración propia en base a datos DIAN

La recaudación de este impuesto ha sido importante desde su introducción. En 1999, se recaudó 0,58% del PIB, la que se incrementó a 0,76% del PIB en 2001, con el aumento de la tasa. En 2004 se alcanzó una recaudación de 0,89% del PIB con una tasa de 4 por mil (Ver cuadro 16).

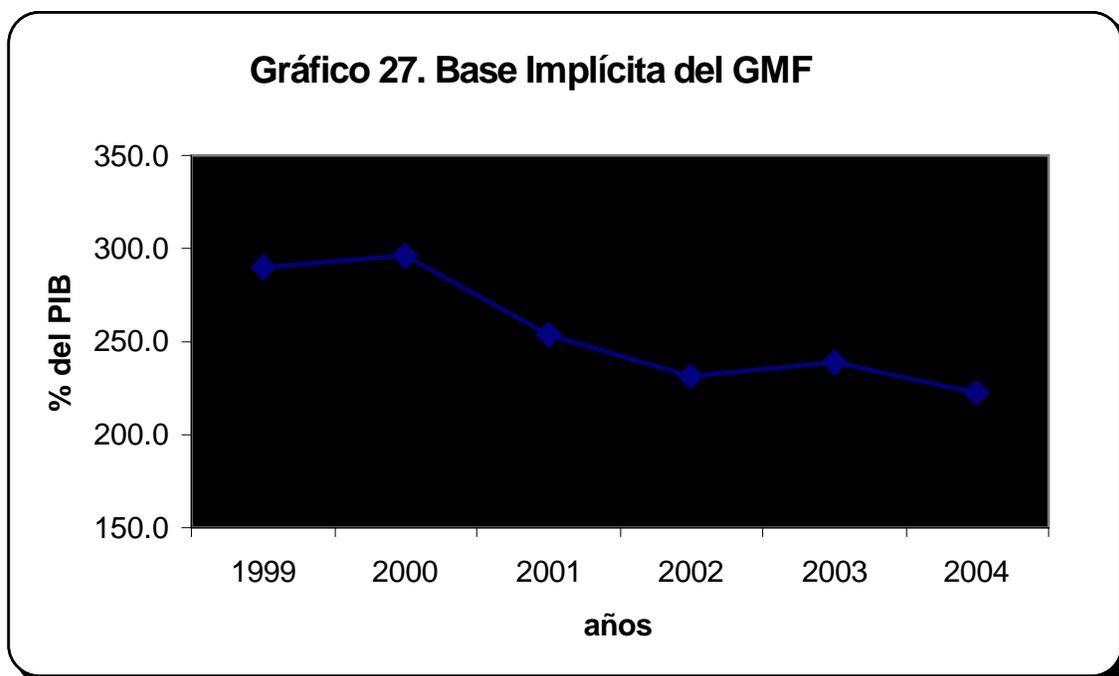
**Gráfico 26. Gravamen a Movimientos Financieros**



La gran base implícita del GMF, que alrededor de 2,2 veces el PIB, indica que este impuesto grava las transacciones de la economía más de una vez. Por otro lado, la importante contracción de esta base implícita ante los aumentos en la tasa del impuesto, sugiere un importante costo en recursos asociado a la introducción del GMF (Ver gráficos 26 y 27).

Este impuesto ha sido aplicado por seis países latinoamericanos en los últimos 27 años <sup>6</sup> con variado éxito. En general, fueron introducidos durante un período corto y en situaciones de emergencia.

Las tasas del impuesto a los débitos bancarios han oscilado entre 1 y 20 por mil del valor del cheque emitido o la transacción financiera efectuada. Usualmente el impuesto se ha cobrado al débito pero en algunos casos se ha cobrado tanto a los débitos como a los créditos bancarios. En todos los países donde se ha aplicado este tipo de impuesto se ha observado un comportamiento recaudatorio decreciente a lo largo del tiempo.



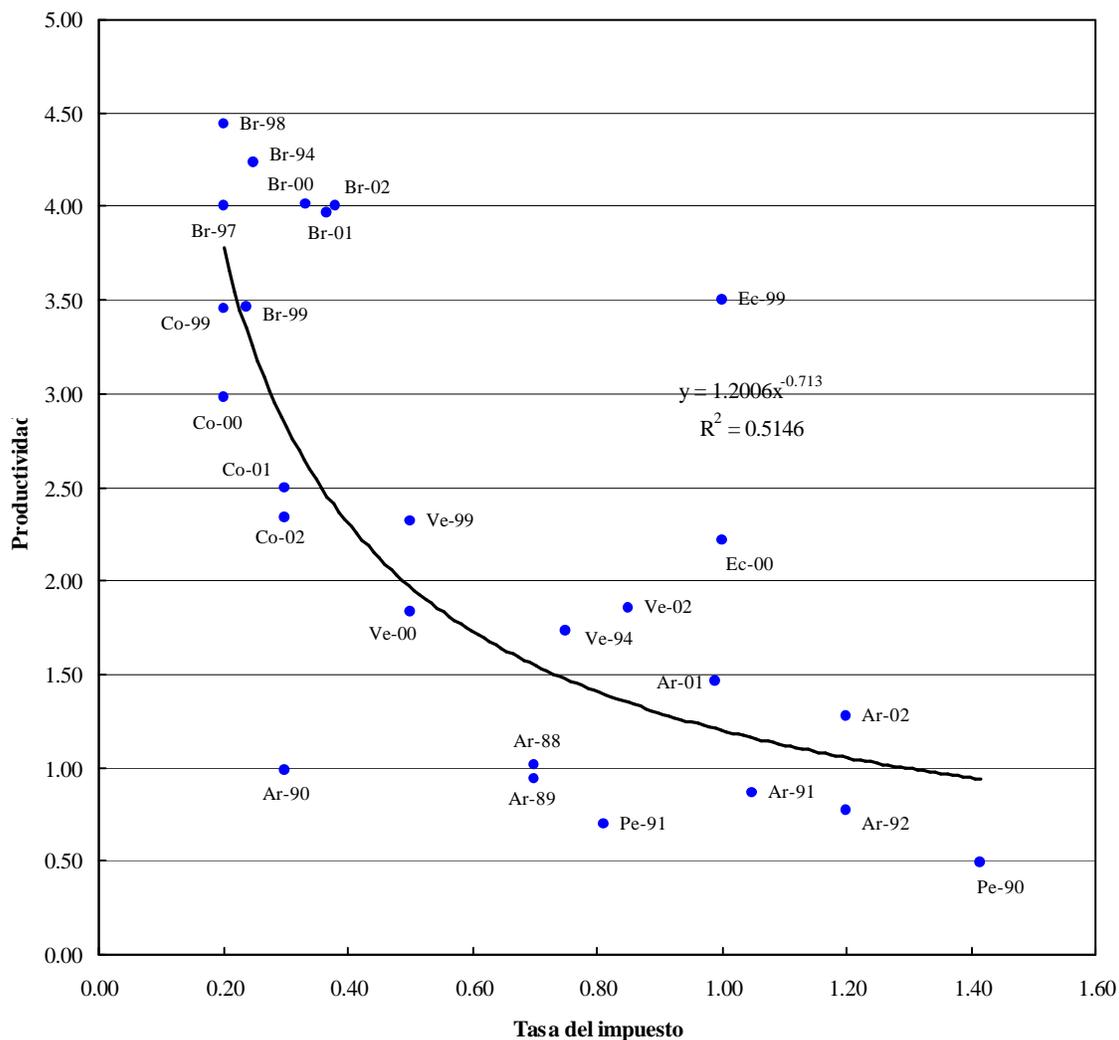
Este impuesto tiene la ventaja de aumentar la recaudación inmediatamente después de haber sido establecido, dada la naturaleza de su aplicación y a la frecuencia de las transacciones financieras. Además, es un impuesto de fácil recaudación y de fácil administración, debido al limitado número de agentes de retención del impuesto (bancos e instituciones financieras) y al intensivo uso de procedimientos informáticos asociados a este tipo de transacciones.

Otra ventaja de este impuesto para las autoridades tributarias es la generación de información sobre el monto de transacciones efectuadas por individuos y empresas. Esta información se puede cruzar con las declaraciones del impuesto a la renta y del IVA, detectando así inconsistencias y potenciales evasiones.

Sin embargo, este impuesto tiene importantes costos en términos de eficiencia económica. La introducción de este impuesto significa un costo adicional a la emisión del cheque y desincentiva su uso a favor de las transacciones en efectivo. En consecuencia, las personas tratan de evitar el uso del sistema financiero para evitar el pago de este impuesto.

<sup>6</sup> El impuesto a las transacciones financieras fue introducido por primera vez en Argentina en 1976 y fue aplicado en forma intermitente desde entonces. Otros países que utilizaron este impuesto fueron Perú (1990), Brasil (1994), Venezuela (1994), Colombia (1999), y Ecuador (1999). Fuera del ámbito latinoamericano, Australia ha venido aplicando este impuesto desde 1986, y tiene planificada su eliminación en el año 2005. Sri Lanka introdujo este impuesto en el año 2002.

**Gráfico 28: Productividad del Impuesto a los Cheques en América Latina**



Ello conduce a utilizar múltiples endosos de los cheques (limitados en algunos países), desvío de depósitos hacia la banca *offshore* o a instrumentos financieros internacionales. Los riesgos asociados a la aplicación del impuesto a las transacciones financieras se amplifican cuando el sistema financiero del país es débil. La profundización de la desintermediación financiera en un sistema previamente debilitado, como consecuencia de la aplicación de este tipo de impuesto, puede llevar al colapso de las instituciones financieras más débiles. En el gráfico 28, se observa que una muestra que la contracción de la base implícita del impuesto es un fenómeno que se observa en todas las experiencias latinoamericanas.

Otro costo importante es la distorsión en la asignación de recursos. Por ser un impuesto en cascada, el impuesto al cheque genera distorsiones en los precios relativos. Por ello la economía será menos competitiva, crecerá menos y consecuentemente se generarán menos puestos de trabajo.

Respecto a los efectos redistributivos, es difícil dar una respuesta directa. Una primera impresión pareciera ser que el impacto estaría sobre el sistema bancario y los usuarios de cheques. Esta percepción entre la población es la que ha contribuido a la rápida aceptación del impuesto al cheque en los medios políticos. Sin embargo, la realidad puede ser diferente. Un colapso del sistema financiero puede tener consecuencias imprevisibles en términos distributivos. Un cambio en las modalidades de ahorro (por ejemplo desplazando ahorros a la banca *offshore*), incentivada por este impuesto, puede generar mayores tasas de interés y castigar a los más pobres.

Respecto a Colombia, existen varios trabajos académicos que analizan la naturaleza de este impuesto, y hay algún grado de desacuerdo respecto a su naturaleza distorsiva.

Arias (2001)<sup>7</sup> estima el impacto del GMF utilizando un modelo que expone explícitamente las transacciones financieras. En el modelo se define el impuesto a las transacciones como un shock negativo de productividad hacia el sector financiero. Este shock dio como resultado un aumento en el margen de intermediación en lo que ya era un sector de intermediación costosa; dadas las restricciones crediticias que experimentaba el sector, el shock se magnificó y propagó. Arias estima los efectos del impuesto utilizando un modelo de equilibrio general dinámico, y concluye que la regulación financiera (entre la que el GMF jugó un papel primordial) convirtió una contracción normal y de corto plazo, en la mayor recesión económica de la historia Colombiana reciente.

En otro estudio, Suescún (2001)<sup>8</sup> estima los efectos del GMF utilizando un modelo de equilibrio general dinámico de una economía cerrada y sin dinero, en la que el crecimiento económico se determina endógenamente a través de una externalidad positiva del tipo "*learning by doing*". El Gravamen a los Movimientos Financieros se modela como un impuesto a las transacciones en general, pagado por todos los sectores que producen bienes intermedios. La calibración del modelo se hace con las características de la economía colombiana. El trabajo concluye que si los costos en eficiencia se miden en estado estacionario, el impuesto a las transacciones no tiene más costos en bienestar que un impuesto al ingreso de capital, y por lo tanto no genera distorsiones exageradas.

Un tercer estudio, efectuado por Arias, Carrasquilla y Galindo (2002) busca determinar los efectos sobre el bienestar y el crecimiento de las medidas de intermediación financiera implementadas en Colombia entre 1998 y 2000. Los autores utilizan un modelo de equilibrio general que se calibra con datos de la economía Colombiana y en el cual se modelan tres tipos de impuesto: un impuesto al ingreso, un impuesto al consumo, y un impuesto a la intermediación financiera. El modelo está compuesto de hogares que consumen y producen bienes, de un gobierno que cobra impuestos para devolverlos a la población en la forma de transferencias, y de unos intermediarios financieros que intermedian depósitos del resto del mundo y los prestan para la producción de bienes. Los autores comparan los efectos sobre el bienestar y el crecimiento de dos reformas tributarias: en la primera, el impuesto a las transacciones financieras se incrementa de 0% a 0.3% (como sucedió en Colombia en los últimos años); en la segunda, se incrementa el impuesto a la renta hasta que el recaudo se iguala al obtenido con la primera reforma. En un segundo experimento, se estudian los cambios en los efectos negativos del impuesto a las transacciones financieras ante cambios en los parámetros del modelo. Este trabajo concluye que el impuesto menos distorsionante es el impuesto al consumo, seguido por el impuesto a la renta. Las mayores distorsiones y los costos más altos sobre el bienestar y crecimiento los genera el impuesto a las transacciones financieras.

La evidencia empírica muestra un aumento desproporcionado en el circulante y una reducción significativa en la emisión de cheques, al introducirse el impuesto en Colombia. Esto demuestra que este impuesto daña directamente al sistema de pagos de la economía e indirectamente al sector financiero.

En conclusión, este es un impuesto poco recomendable desde un punto de vista técnico, y lo ideal sería reemplazarlo por otro impuesto más eficiente en el futuro. Sin embargo, en el corto plazo se ve difícil reemplazar una recaudación tan importante por un incremento en los impuestos tradicionales.

## 6. Impuestos Selectivos

Los impuestos selectivos en la mayoría de los países están constituidos por los "impuestos a los vicios": cigarrillos, cerveza y licores más los impuestos a la gasolina. Después del IVA y del impuesto a la renta, los impuestos selectivos representan normalmente la tercera fuente de ingresos más importante del Gobierno Nacional Central.

En Colombia, la recaudación de estos impuestos se encuentra entregada casi completamente a los departamentos (cerveza, licores y cigarrillos) y municipios (sobretasa a la gasolina). El Gobierno Nacional Central retiene tan sólo parte del impuesto a la gasolina.

En el Cuadro 17 se muestra la evolución histórica de la recaudación que han tenido el grupo de impuestos que se clasifica como selectivo en otros países. Se observa que la recaudación de este conjunto de impuestos alcanza al 1,65% del PIB en el año 2003. Esta recaudación es comparable a la que existía a comienzos de la década de los años 90, pese a que en dicha época no existía la sobretasa a la gasolina.

---

<sup>7</sup> Arias, A. (2001) "Banking Productivity and Economic Fluctuations: Colombia (1988 - 2000)" Mimeo, University of California, Los Angeles, citado por Sánchez (2002).

<sup>8</sup> Suescún, R. (2001). "Impuesto a las transacciones: Implicaciones sobre el bienestar y el crecimiento" Departamento Nacional de Planeación, Archivos de Economía No. 161., citado por Sánchez (2002).

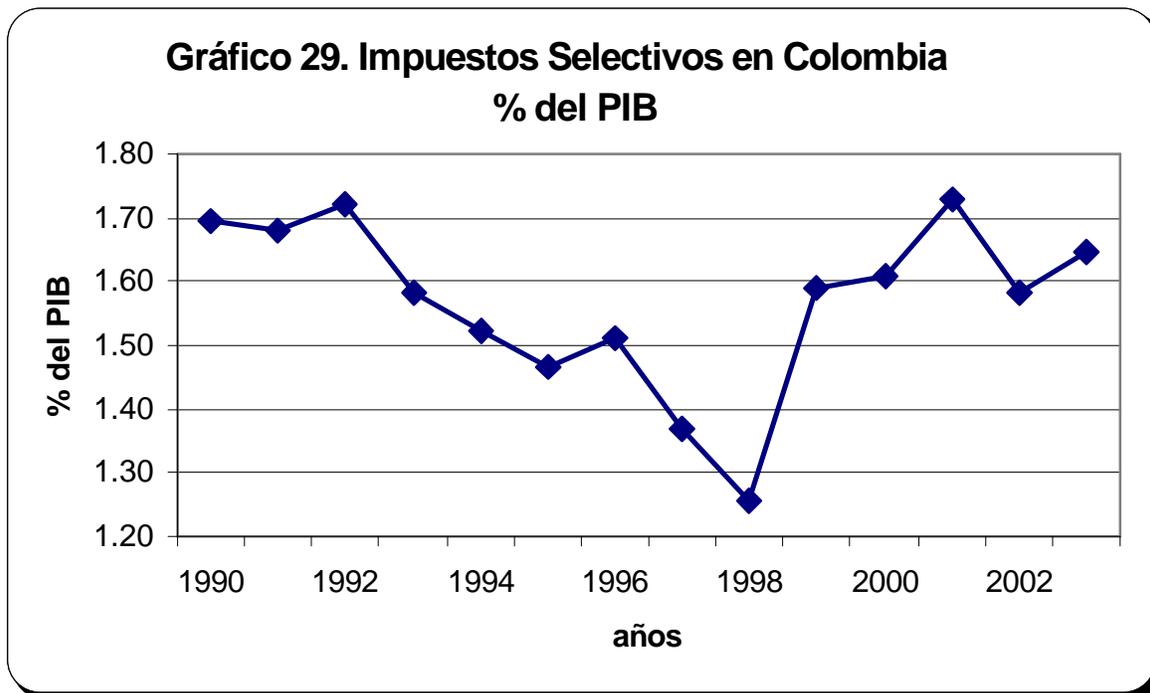
**Cuadro 17. Impuestos Selectivos en Colombia**  
(% del PIB)

	Cerveza	Licores	Cigarrillos	Gasolina	Sobretasa Gasolina	Total Selectivos
1990	0.36	0.52	0.22	0.60		1.70
1991	0.35	0.55	0.19	0.60		1.68
1992	0.37	0.55	0.14	0.66		1.72
1993	0.33	0.53	0.11	0.61		1.58
1994	0.35	0.48	0.09	0.60		1.52
1995	0.36	0.46	0.10	0.55		1.47
1996	0.37	0.43	0.08	0.63		1.51
1997	0.38	0.40	0.07	0.52		1.37
1998	0.37	0.35	0.08	0.46		1.26
1999	0.35	0.37	0.12	0.47	0.28	1.59
2000	0.36	0.34	0.13	0.48	0.30	1.61
2001	0.34	0.35	0.13	0.59	0.32	1.73
2002	0.37	0.30	0.14	0.48	0.30	1.58
2003	0.38	0.33	0.13	0.45	0.36	1.65

Fuente: Elaboración propia en base a recaudación de diferentes impuestos.

Al comparar la recaudación de cada impuesto selectivo en el año 2003 con la recaudación que existía a comienzos de la década de los años 90, se observa que la recaudación del impuesto a la cerveza es similar y ha permanecido relativamente estable en la última década; la recaudación del impuesto a los licores es significativamente más baja (casi 0,2% del PIB); la recaudación del impuesto a los cigarrillos es también significativamente más baja (casi 0,1% del PIB); y tan sólo la tributación a la gasolina ha subido si se considera conjuntamente el impuesto a la gasolina junto con su sobretasa (Ver Cuadro 17).

Estas comparaciones permiten pensar que probablemente exista un potencial para aumentar la recaudación en algunos impuestos selectivos, como licores y cigarrillos.



La recaudación de los impuestos selectivos en Colombia se redujo sistemáticamente desde comienzos de la década de los 90 hasta alcanzar un nivel mínimo en 1998 (Ver Gráfico 29). De ahí en adelante, la recaudación se recuperó, gracias a la introducción de la sobretasa a la gasolina a partir de 1999.

Al comparar la recaudación de impuestos selectivos en Colombia con la de otros países latinoamericanos, se confirma que el país probablemente no está usando todo el potencial de recaudación de estos impuestos. De hecho, Colombia obtiene una recaudación bajo el promedio simple de una muestra de países latinoamericanos (Ver Cuadro 18). Esto sugiere que existe un potencial para incrementar la recaudación de este tipo de impuestos en el futuro.

**Cuadro 18. Impuestos Selectivos en países Latinoamericanos**  
( % del PIB)

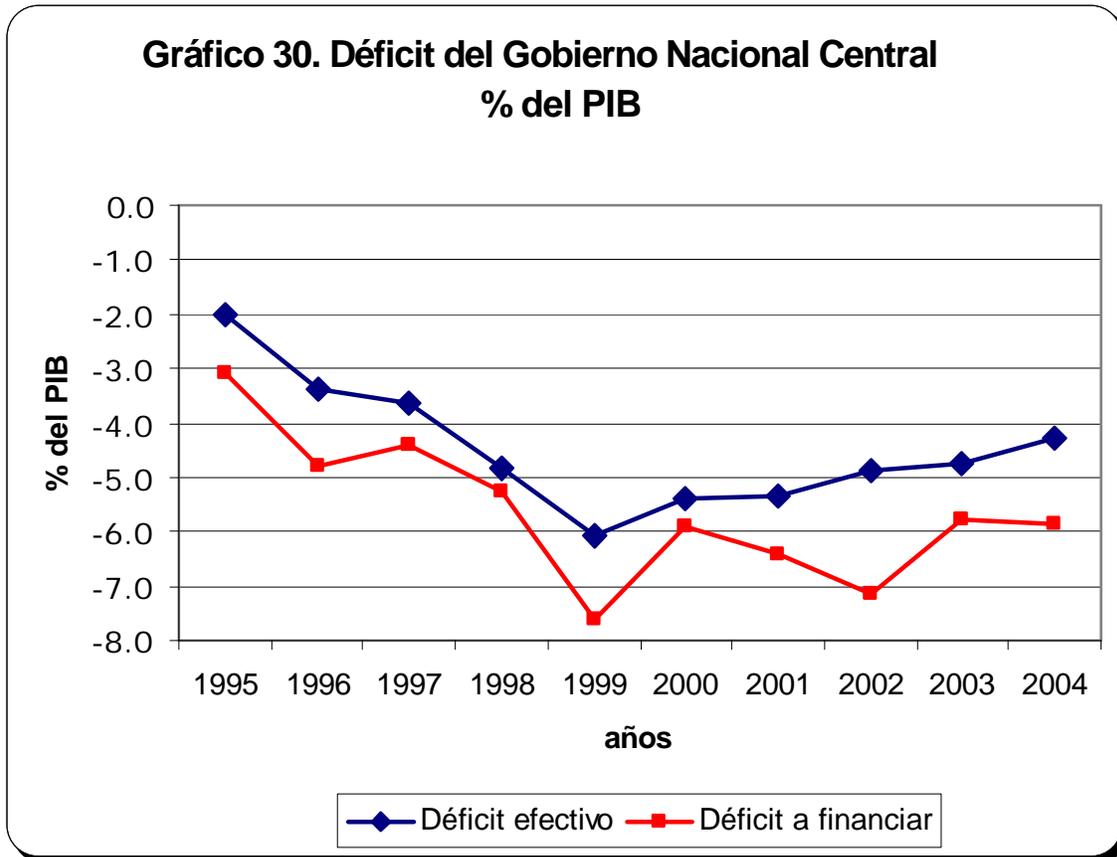
	año	Recaudación
Guatemala	2003	1.09
Venezuela	2000	1.18
Honduras	2000	1.44
<b>Colombia</b>	<b>2003</b>	<b>1.65</b>
Brasil	2000	1.72
Argentina	2000	1.90
México	2000	2.00
Perú	2002	2.09
Chile	2004	2.38
Uruguay	2001	3.55
<b>Promedio simple</b>		<b>1.90</b>

Fuente: Información FMI y de países.

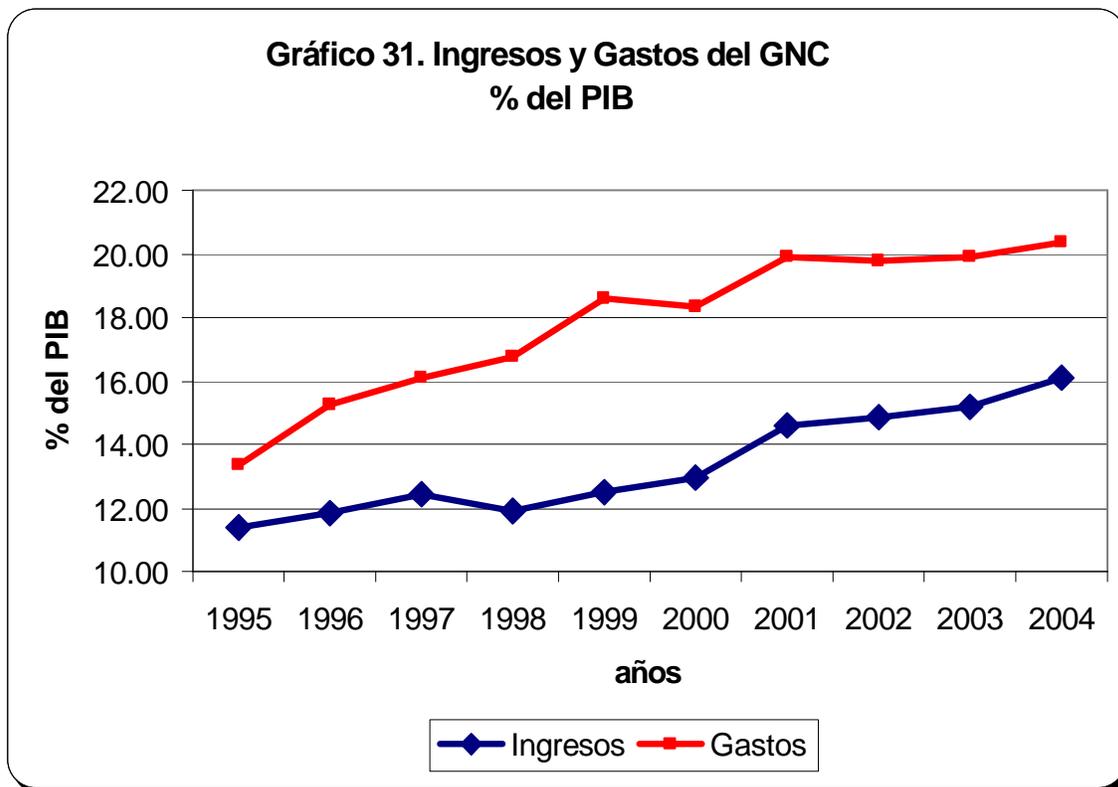
## V. DEFICIT FISCAL DEL GOBIERNO NACIONAL CENTRAL

### 1. Evolución del Déficit del GNC

El Gobierno Nacional Central (GNC) de Colombia ha presentado importantes déficits fiscales en la última década. Si se utiliza la metodología del FMI para el cálculo del déficit fiscal del GNC de Colombia, se observa que el déficit efectivo ha fluctuado en la última década entre el 2,0% y el 6,1% del PIB, y el déficit a financiar entre el 3,1% y el 7,6% del PIB (Ver Gráfico 30).



Se observa un importante deterioro en la situación fiscal entre 1995 y 1999 y una estabilización de la situación a partir del año 2000. El deterioro en la situación fiscal se produce debido a un fuerte incremento en los gastos de funcionamiento del GNC (incluyendo transferencias a gobiernos territoriales y otras entidades descentralizadas), que no fue adecuadamente compensado con un incremento en los ingresos tributarios (Ver Gráfico 31).



En efecto, mientras los gastos (incluyendo transferencias) subieron desde casi un 13,4% del PIB en 1995 hasta un 20,4% del PIB en 2004 (incremento de 7 puntos porcentuales del PIB), los ingresos del GNC subieron desde casi 11,4% del PIB en 1995 hasta 16,0% del PIB en 2004 (incremento de 4,6 puntos porcentuales del PIB).

El incremento del gasto de 7 puntos porcentuales del PIB en este período, se descompone a su vez, en un incremento de 4,9 puntos porcentuales del PIB en gastos de funcionamiento, un incremento de 2,9 puntos porcentuales del PIB en pagos de intereses, y una disminución de 0,8 puntos porcentuales del PIB en la inversión pública.

El incremento de los ingresos del GNC en 4,6 puntos porcentuales del PIB en el período, se descompone a su vez, en un incremento de 5,0 puntos porcentuales del PIB en los ingresos tributarios, una disminución de 0,2 puntos porcentuales del PIB en los excedentes de empresas públicas, y una disminución de 0,2 puntos porcentuales del PIB en otros ingresos del GNC.

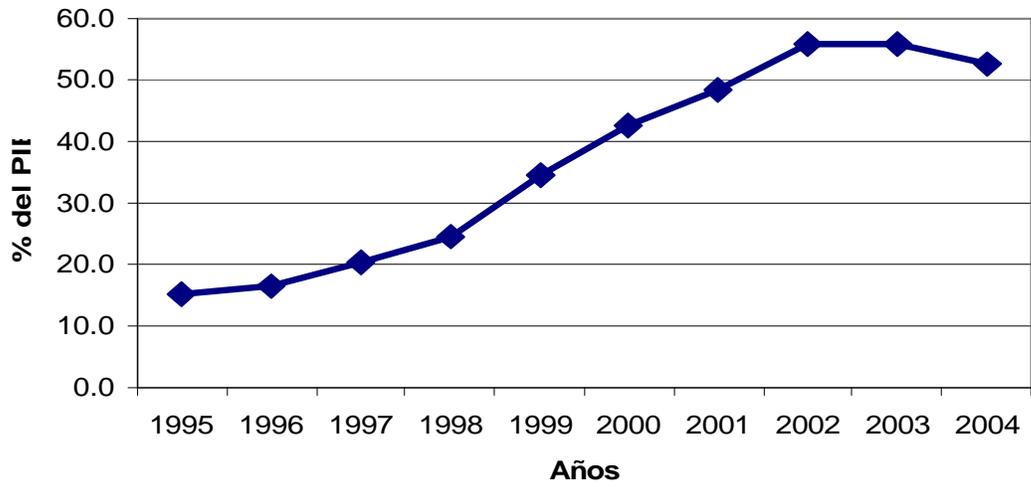
A lo anterior es necesario agregar el déficit provocado por el costo de la reestructuración financiera que tuvo que enfrentar el GNC y que le significaron en promedio un desembolso de 0,5 puntos porcentuales del PIB entre 2000 y 2004.

En los Cuadros 19 y 20 se muestra la evolución del déficit del GNC, construido de acuerdo a la metodología del FMI. En el Cuadro 21, se muestra el financiamiento del déficit. Se observa que el Gobierno Central tuvo que recurrir tanto al crédito externo como al crédito interno para poder financiar el déficit. Otra fuente de financiamiento importante fueron las utilidades del Banco de la República y en menor medida las privatizaciones y ventas de activos (Ver Cuadro 21).

## 2. Endeudamiento del Gobierno Nacional Central

Estos fuertes déficit del GNC, combinados con altas tasas reales de interés, provocaron una verdadera explosión en el endeudamiento del Gobierno Nacional Central. La deuda ajustada del GNC creció desde 15,2% del PIB en 1995 hasta un máximo de 55,8% del PIB en 2002 (Ver Gráfico 32).

**Gráfico 32. Deuda del Gobierno Nacional Central  
% del PIB**



**Cuadro 19. Déficit del Gobierno Nac**

(Millones de \$)

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
<b><u>Ingresos</u></b>								
- Tributarios	8,185,100	10,171,715	13,148,300	14,825,351	16,066,664	19,643,771	24,802,308	27,086,930
- No Tributarios 1/	277,220	423,292	494,216	316,968	363,601	482,767	374,858	306,930
- Excedentes Emp Públicas y Otros	137,600	1,355,965	1,495,009	1,584,659	2,496,406	2,553,848	2,311,873	2,839,930
<b>Total Ingresos</b>	<b>9,599,920</b>	<b>11,950,973</b>	<b>15,137,525</b>	<b>16,726,978</b>	<b>18,926,671</b>	<b>22,680,385</b>	<b>27,489,039</b>	<b>30,233,890</b>
<b><u>Pago</u></b>								
- Funcionamiento	8,508,301	11,168,700	13,929,757	17,121,988	20,873,429	22,802,072	27,171,988	29,336,930
- Inversión	1,745,900	2,316,147	3,169,400	2,280,359	2,254,724	2,679,413	2,903,983	2,955,930
- Intereses	1,036,100	1,878,523	2,484,500	4,089,660	5,025,504	6,630,229	7,496,993	7,902,930
<b>Total Pagos</b>	<b>11,290,301</b>	<b>15,363,370</b>	<b>19,583,657</b>	<b>23,492,007</b>	<b>28,153,657</b>	<b>32,111,713</b>	<b>37,572,964</b>	<b>40,195,890</b>
<b>Déficit o Superávit ef</b>	<b>-1,690,381</b>	<b>-3,412,397</b>	<b>-4,446,132</b>	<b>-6,765,029</b>	<b>-9,226,986</b>	<b>-9,431,328</b>	<b>-10,083,925</b>	<b>-9,961,900</b>
<b>Prestamo N</b>	<b>-172,000</b>	<b>-419,800</b>	<b>-203,000</b>	<b>-328,800</b>	<b>-961,400</b>	<b>-832,000</b>	<b>-1,470,600</b>	<b>-1,258,000</b>
<b>Ingresos menos gastos ca</b>				<b>47,930</b>	<b>71,570</b>	<b>37,410</b>	<b>-160,000</b>	<b>-1,214,000</b>
<b>Deuda Flota</b>	<b>-753,800</b>	<b>-979,900</b>	<b>-738,900</b>	<b>-364,500</b>	<b>-1,394,700</b>	<b>542,100</b>	<b>864,400</b>	<b>-904,000</b>
<b>Costo reestructuración Fii</b>					<b>-9,900</b>	<b>-666,169</b>	<b>-1,267,699</b>	<b>-1,181,000</b>
<b>Déficit a Finar</b>	<b>-2,616,100</b>	<b>-4,812,100</b>	<b>-5,388,000</b>	<b>-7,410,500</b>	<b>-11,521,500</b>	<b>-10,349,900</b>	<b>-12,117,800</b>	<b>-14,520,000</b>

1/ Incluye contribución de Hidrocarburos e ingresos por concesiones

Fuente: Elaborado por CONFIS en base a la metodología del FMI.

**Cuadro 20. Déficit del Gobierno Nacional**  
(% del PIB)

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
<b>Ingresos</b>								
- Tributarios	9.69	10.10	10.80	10.55	10.60	11.23	13.15	13.15
- No Tributarios 1/	0.33	0.42	0.41	0.23	0.24	0.28	0.20	0.20
- Excedentes Emp Públicas y Otros	1.35	1.35	1.23	1.13	1.65	1.46	1.23	1.23
<b>Total Ingresos</b>	<b>11.37</b>	<b>11.87</b>	<b>12.44</b>	<b>11.91</b>	<b>12.49</b>	<b>12.97</b>	<b>14.58</b>	<b>14.58</b>
<b>Pago</b>								
- Funcionamiento	10.08	11.09	11.45	12.19	13.77	13.04	14.41	14.41
- Inversión	2.07	2.30	2.60	1.62	1.49	1.53	1.54	1.54
- Intereses	1.23	1.87	2.04	2.91	3.32	3.79	3.98	3.98
<b>Total Pagos</b>	<b>13.37</b>	<b>15.25</b>	<b>16.09</b>	<b>16.72</b>	<b>18.58</b>	<b>18.36</b>	<b>19.93</b>	<b>19.93</b>
<b>Déficit o Superávit efectivo</b>	<b>-2.00</b>	<b>-3.39</b>	<b>-3.65</b>	<b>-4.82</b>	<b>-6.09</b>	<b>-5.39</b>	<b>-5.35</b>	<b>-4.82</b>
<b>Prestamo N</b>	<b>-0.20</b>	<b>-0.42</b>	<b>-0.17</b>	<b>-0.23</b>	<b>-0.63</b>	<b>-0.48</b>	<b>-0.78</b>	<b>-0.78</b>
<b>Ingresos menos gastos corrientes</b>				<b>0.03</b>	<b>0.05</b>	<b>0.02</b>	<b>-0.08</b>	<b>-0.08</b>
<b>Deuda Flota</b>	<b>-0.89</b>	<b>-0.97</b>	<b>-0.61</b>	<b>-0.26</b>	<b>-0.92</b>	<b>0.31</b>	<b>0.46</b>	<b>-0.46</b>
<b>Costo reestructuración Financiera</b>					<b>-0.01</b>	<b>-0.38</b>	<b>-0.67</b>	<b>-0.67</b>
<b>Déficit a Finar</b>	<b>-3.10</b>	<b>-4.78</b>	<b>-4.43</b>	<b>-5.28</b>	<b>-7.60</b>	<b>-5.92</b>	<b>-6.43</b>	<b>-7.60</b>

1/ Incluye contribución de Hidrocarburos e ingresos por concesiones

Fuente: Elaborado por CONFIS en base a la metodología del FMI.

**Cuadro 21. Financiamiento del Déficit del Gobierno**

(% del PIB)

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
<b>Déficit a Finan</b>	-3.1	-4.7	-4.4	-5.2	-7.6	-5.9	-6.4	-7.1
Crédito Externo Neto	0.26	1.07	0.89	1.92	2.14	2.03	4.64	2.1
Crédito Interno Neto	2.08	1.78	2.89	2.85	3.77	3.80	3.15	3.1
Privatizaciones y Vta de Activos	0	0.74	0.58	0	0.06	0	0.10	0.1
Utilidades Banco de la República				0.06	0.82	0.30	0.77	0.1
Ingresos por Concesiones				0.15	0.09	0.08	-0.10	-0.1
Deuda Flotante	0.89	0.97	0.61	0.26	0.92	-0.31	-0.46	0.1
Portafolio y Otros	-0.14	0.21	-0.54	0.04	-0.20	0.02	-1.67	0.1
<b>Total Financiam</b>	3.1	4.7	4.4	5.2	7.6	5.9	6.4	7.1

Fuente: Elaboración propia en base a antecedentes CONFIS

**Cuadro 22. Deuda Ajustada del Gobierno Nac**  
(% del PIB)

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
<b><u>Deuda Exter</u></b>									
- Millones de US\$	6,476	7,237	8,061	10,164	12,084	14,326	18,188	18,013	20,663
- en Millones de \$	6,396,008	7,276,026	10,427,069	15,673,399	22,642,383	31,935,275	41,670,940	51,604,292	57,407,464
- como % del PIB	7.57	7.22	8.57	11.16	14.94	18.26	22.10	25.37	25.36
<b><u>Deuda Inte</u></b>									
- en Millones de \$	5,271,769	7,176,060	11,351,102	15,558,635	25,273,628	38,742,000	47,018,066	58,878,363	66,206,095
- como % del PIB	6.24	7.13	9.33	11.08	16.68	22.15	24.94	28.94	29.25
<b><u>Rezago Presupu</u></b>									
- en Millones de \$	1,126,000	2,105,900	2,844,800	3,209,390	4,604,186	4,065,591	3,198,100	4,517,647	4,161,628
- como % del PIB	1.33	2.09	2.34	2.28	3.04	2.32	1.70	2.22	1.84
Menos:									
<b><u>Bonos valor constante series</u></b>									
- en Millones de \$	0	0	0	71,638	83,757	90,401	645,982	1,415,258	1,682,493
- como % del PIB				0.05	0.06	0.05	0.34	0.70	0.74
<b>Deuda Bruta Ajustada GNC</b>	<b>15.15</b>	<b>16.44</b>	<b>20.23</b>	<b>24.47</b>	<b>34.60</b>	<b>42.68</b>	<b>48.39</b>	<b>55.84</b>	<b>55.71</b>

1/ Estos bonos son emitidos con el fin de reembolsar la porción del pasivo pensional de las universidades públicas a cargo del GNC.

En el cuadro 22 se presenta el detalle de la deuda ajustada del Gobierno Nacional Central durante el período 1995 al 2004. Se observa que en dicho período, la deuda externa creció desde menos de US\$ 6,5 billones (7,6% del PIB) hasta US\$ 22,3 billones (21,3% del PIB). La deuda interna, por su parte, creció desde menos del 6,2% del PIB hasta casi un 30,5% del PIB. La deuda implícita en el rezago presupuestal se incrementó desde 1,3% a 1,7% del PIB. Para obtener la deuda bruta ajustada, se requiere restar el valor de algunos bonos emitidos con el fin de reembolsar la proporción del pasivo pensional de las universidades públicas a cargo del GNC (Ver Cuadro 22).

Esta evolución de la relación Deuda-PIB no puede ser repetida en el futuro. Colombia logró sortear exitosamente este incremento del endeudamiento, sin una crisis fiscal, gracias a que la relación Deuda-PIB inicial era baja en 1995. Sin embargo, la relación alcanzada en 2003 no puede seguir incrementándose en forma indefinida. Si no se estabiliza la relación Deuda- PIB en el futuro, como se analiza más adelante, el país se encamina en forma segura a una crisis fiscal.

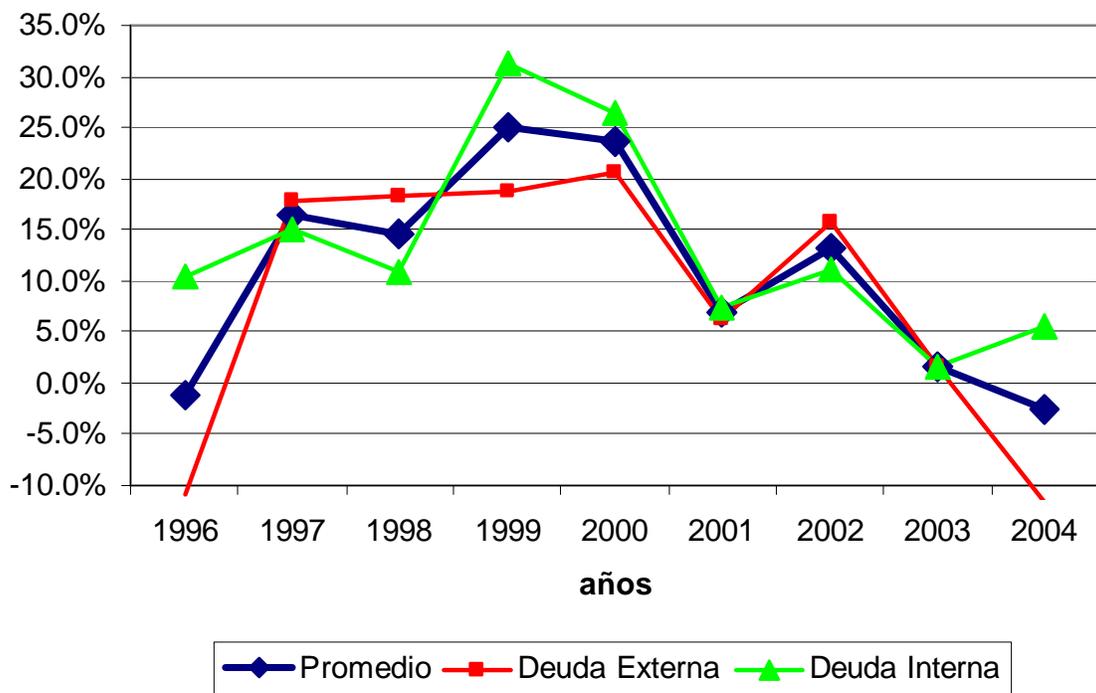
### **3. Costo del Endeudamiento del Gobierno Nacional Central**

El costo real de la deuda en Colombia ha sido extremadamente alto, lo que también constituye un factor que ayuda a explicar el alto crecimiento de la relación Deuda-PIB.

Para medir el interés real implícito de la deuda en Colombia se construyó el cuadro 23. Se calcula el interés nominal implícito promedio pagado tanto por la deuda externa como por la deuda interna, considerando tanto el pago explícito de intereses como el costo implícito de impuestos, reajustes y variaciones cambiarias. Se utiliza el deflactor del PIB como la inflación relevante para transformar las tasas de interés nominales en tasas de interés reales. Luego se calcula el costo promedio del endeudamiento como el promedio ponderado del interés real implícito pagado en el endeudamiento externo y el endeudamiento interno (Ver Cuadro 23).

Se observa que entre el año 1997 y el año 2000, los intereses reales implícitos pagados por la deuda del GNC fueron muy altos, llegando hasta un 25% real anual en algunos años (Ver Gráfico 33). Este alto costo real de la deuda también fue un factor importante en explicar el explosivo crecimiento de la relación Deuda-PIB.

**Gráfico 33. Interés real implícito en Deuda GNC  
% anual**



En el período 1996 a 2004, el interés real implícito promedio pagado por la deuda externa alcanzó al 8,5% anual<sup>9</sup>, mientras el interés real implícito promedio pagado por la deuda interna alcanzó a 13,2% anual<sup>10</sup>. Ello indica que el endeudamiento externo ha tenido en promedio un costo menor que el endeudamiento interno.

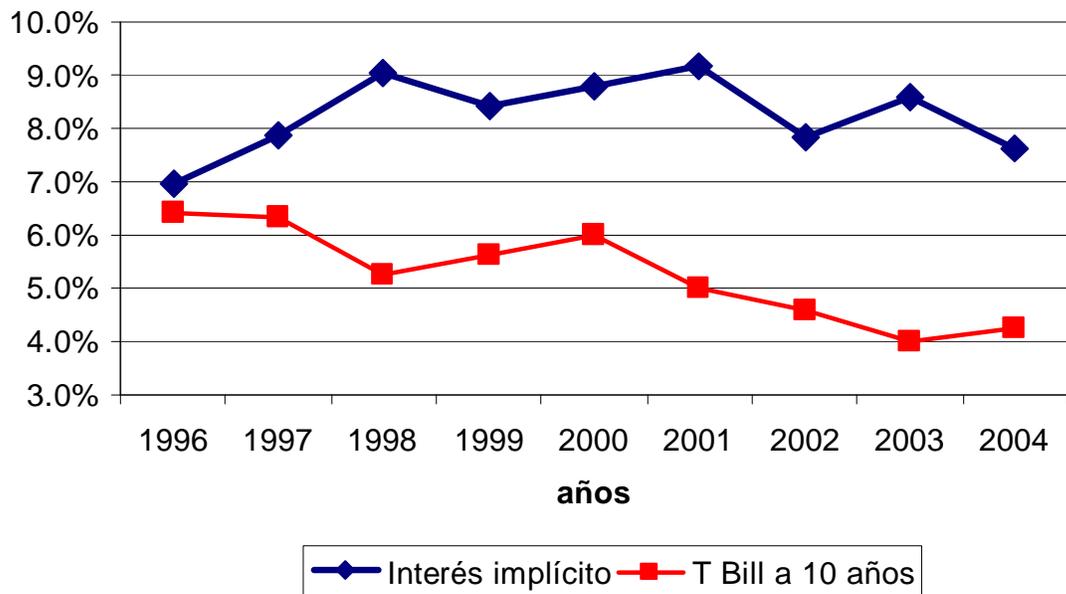
En el año 2003 se produjo una fuerte baja en el interés real implícito pagado por la deuda. El costo real del endeudamiento externo bajó al 1,6% para la deuda externa y 1,7% para la deuda interna. Estos bajos costos de endeudamiento se redujeron aún más en 2004, con un costo real promedio negativo estimado en -2,9% real, debido a la apreciación real del peso Colombiano.

El alto costo del endeudamiento externo entre 1997 y 2002 se explica fundamentalmente por un alza sistemática en el tipo de cambio real en Colombia. En el cuadro 24, se calcula la tasa de interés nominal implícita en dólares pagada por la deuda externa. La tasa de interés nominal implícita en dólares pagada por la deuda externa alcanza en promedio a 8,3% en el período 1996 a 2004, lo que representa en promedio un premio por riesgo de 300 puntos base por sobre la tasa de interés de 10 años pagados sobre las letras del tesoro de Estados Unidos.

<sup>9</sup> 10,5% real como promedio geométrico.

<sup>10</sup> 15,1% real como promedio geométrico.

**Gráfico 34. Tasa de Interés implícita en dólares**



El premio por riesgo pagado por la deuda externa de Colombia, definida como la diferencia entre la tasa de interés implícita pagada por la deuda externa y la tasa de interés de los bonos del tesoro de Estados Unidos se muestra creciente durante el período. Mientras en 1996 la tasa de interés pagada por Colombia era 0,5 puntos porcentuales más alta que la tasa pagada por los bonos del tesoro de Estados Unidos, en 2004 esta diferencia había aumentado a 3,4 puntos porcentuales.

El aumento de este diferencial de interés refleja un premio por riesgo creciente exigido por el mercado a la deuda externa de Colombia, influido con seguridad por la creciente relación Deuda-PIB. Este premio por riesgo creciente impidió que Colombia se beneficiara de la baja de tasas de interés ocurrida durante la última década (Ver Gráfico 34).

**Cuadro 23. Interés Implícito del Endeudamiento del Gobierno Nacional C**  
(%)

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
<b>Endeudamiento Externo (MM)</b>								
- Deuda Inicial (1)		6,396,008	7,276,026	10,427,069	15,673,399	22,642,383	31,935,275	41,670,940
- Crédito Externo Neto	223,200	1,079,814	1,083,814	2,701,241	3,244,520	3,557,293	8,746,413	4,137,229
- Efecto cambiario		-199,796	2,067,229	2,545,089	3,724,464	5,735,599	989,251	5,796,311
- Deuda Final	6,396,008	7,276,026	10,427,069	15,673,399	22,642,383	31,935,275	41,670,940	51,604,480
<b>Costo Endeudamiento Externo (MM)</b>								
- Intereses Deuda Externa	383,400	467,078	651,700	1,042,007	1,507,873	2,214,181	3,017,533	3,575,311
- Costo Impuesto Endeudamiento Externo	0	0	21,800	152,670	51,335	42,227	96,879	45,796
- Efecto cambiario		-199,796	2,067,229	2,545,089	3,724,464	5,735,599	989,251	5,796,311
Costo Endeudamiento Externo (2)		267,282	2,740,729	3,739,766	5,283,672	7,992,007	4,103,664	9,417,417
<b>Interés Nominal Implícito = (2) / (1)</b>		4.2%	37.7%	35.9%	33.7%	35.3%	12.8%	22.8%
Variación del Deflactor del PIB	18.9%	16.9%	16.8%	14.8%	12.6%	12.1%	6.2%	6.1%
<b>Interés Real Implícito Deuda Externa</b>		-10.9%	17.8%	18.4%	18.7%	20.7%	6.2%	15.7%
<b>Endeudamiento Interno (MM)</b>								
- Deuda Inicial (3)		5,271,769	7,176,060	11,351,102	15,558,635	25,273,628	38,742,000	47,018,066
- Crédito Interno Neto	1,755,400	1,790,859	3,517,300	3,997,025	5,713,180	6,638,371	5,945,825	6,563,311
- Costo de rescate financiero					9,900	666,169	1,267,699	1,181,311
- Efecto reajuste		113,433	657,743	210,507	3,991,913	6,163,831	1,062,543	4,115,311
- Deuda Final	5,271,769	7,176,060	11,351,102	15,558,635	25,273,628	38,742,000	47,018,066	58,878,000
<b>Costo Endeudamiento Interno (MM)</b>								
- Intereses Deuda Interna	652,700	1,411,444	1,811,000	2,894,983	3,466,296	4,373,821	4,382,581	4,280,311
- Efecto reajuste		113,433	657,743	210,507	3,991,913	6,163,831	1,062,543	4,115,311
Costo Endeudamiento Interno (4)		1,524,877	2,468,743	3,105,490	7,458,209	10,537,652	5,445,124	8,395,622
<b>Interés Nominal Implícito = (4) / (3)</b>		28.9%	34.4%	27.4%	47.9%	41.7%	14.1%	17.6%
Variación del Deflactor del PIB	18.9%	16.9%	16.8%	14.8%	12.6%	12.1%	6.2%	6.1%
<b>Interés Real Implícito Deuda Interna</b>		10.3%	15.0%	11.0%	31.4%	26.4%	7.3%	11.5%
<b>Interés Real Implícito promedio ponderado</b>		-1.3%	16.4%	14.5%	25.0%	23.7%	6.8%	13.1%

Fuente: Elaboración propia

**Cuadro 24. Deuda Externa: Interés Implícito en dóla****(%)**

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Deuda Externa Inicial (Mill US\$)	6,476	7,237	8,061	10,164	12,084	14,326	18,188
Intereses Deuda Externa (Mill \$)	467,078	651,700	1,042,007	1,507,873	2,214,181	3,017,533	3,575,730
Tipo Cambio Promedio (\$/US\$)	1,037	1,141	1,427	1,759	2,087	2,300	2,504
Intereses Deuda Externa (Mill US\$)	450	571	730	857	1,061	1,312	1,428
Interes Nominal Implícito (% en US\$)	7.0%	7.9%	9.1%	8.4%	8.8%	9.2%	7.9%
T Bill a 10 años (% en US\$)	6.4%	6.3%	5.3%	5.6%	6.0%	5.0%	4.6%
EMBI (Interes Nominal - T Bill)	0.5%	1.6%	3.8%	2.8%	2.8%	4.2%	3.3%

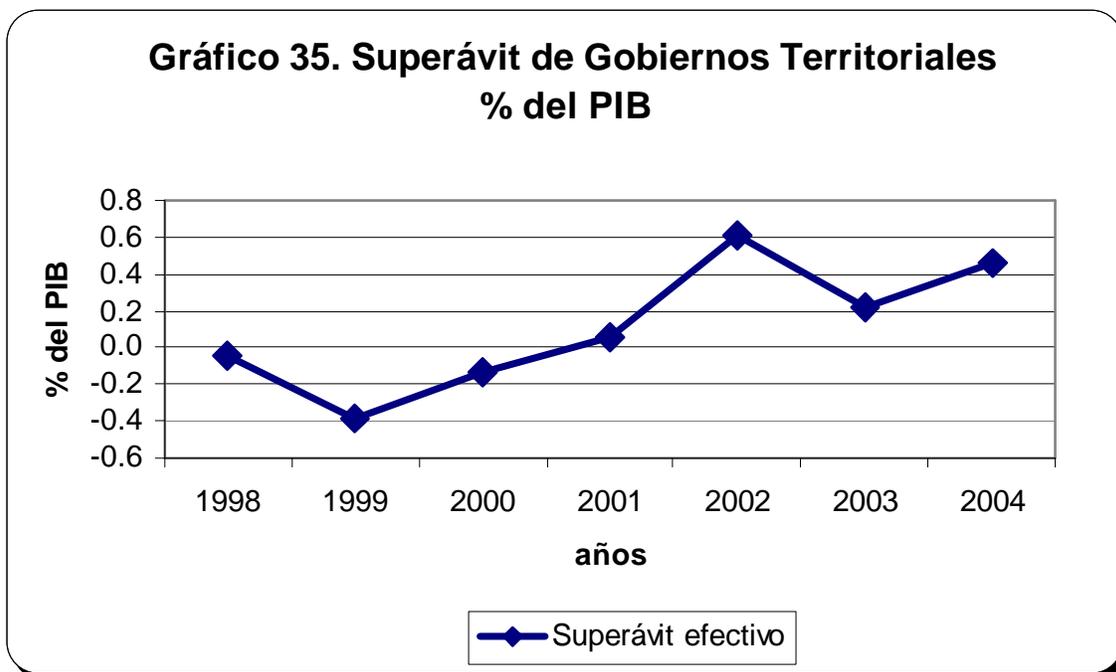
Fuente: Elaboración propia

## VI. DEFICIT DE LOS GOBIERNOS TERRITORIALES

### 1. Evolución del Déficit de los Gobiernos Territoriales

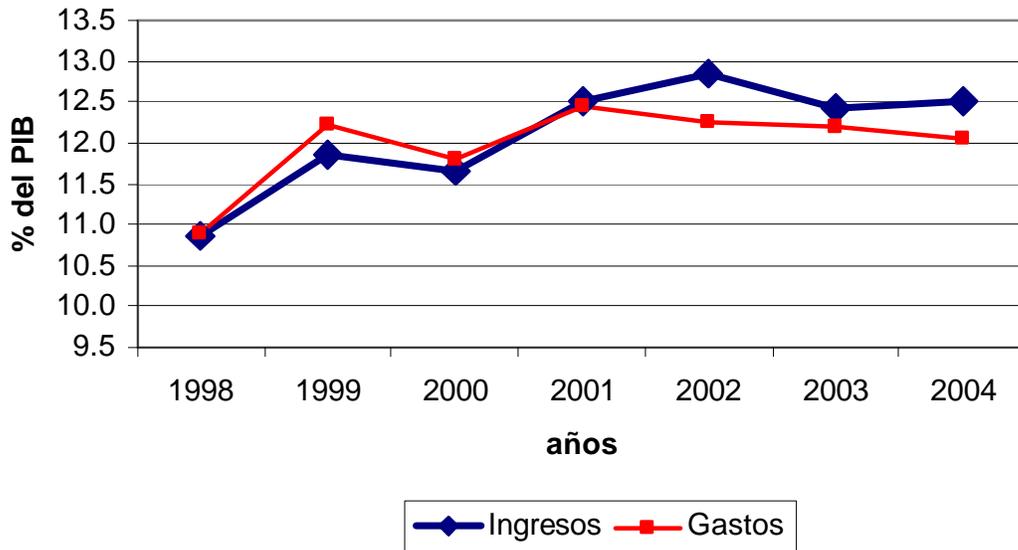
A diferencia de lo que ocurre con el GNC, los gobiernos territoriales, que incluyen departamentos y municipios, muestran finanzas públicas relativamente ordenadas en la última década.

El consolidado de todos los gobiernos territoriales de Colombia muestra un déficit moderado entre 1998 y 2000, el que se transforma en un superávit efectivo a partir de 2001 en adelante (Ver Gráfico 35). El superávit territorial efectivo alcanza a 0,45% del PIB en 2004.



Este superávit se genera en un contexto de un fuerte incremento tanto de los ingresos como de los gastos de los gobiernos territoriales. En efecto, en 1998, los ingresos de los gobiernos territoriales alcanzaron alrededor del 10,9% del PIB. En 2004, los ingresos aumentaron a 12,3% del PIB, lo que significa un cambio de 1,4 puntos porcentuales en estos 5 años. Los gastos de los gobiernos territoriales crecieron de 10,9% en 1998 a 11,9% del PIB en 2004, lo que significa un incremento de 1,0 puntos porcentuales del PIB (Ver Gráfico 36 y Cuadro 25).

**Gráfico 36. Ingresos y Gastos de Gobiernos Territoriales  
% del PIB**



El incremento de 1,4 puntos porcentuales en los ingresos de los gobiernos territoriales, se explica a su vez por un incremento de 0,8 puntos porcentuales del PIB en las transferencias del GNC, y de una cantidad similar de aumento de otros ingresos. Los ingresos tributarios a este nivel disminuyeron en 0,2 puntos porcentuales del PIB (Ver Cuadro 26).

El incremento de 1 punto porcentual del PIB en los gastos de los gobiernos territoriales entre 1998 y 2004, se explica a su vez por un aumento de 0,5 puntos porcentuales del PIB en los gastos de funcionamiento, y de 0,9 puntos porcentuales del PIB en la inversión pública. El pago de intereses disminuyó en 0,4 puntos porcentuales del PIB, y los gastos de operación comercial permanecieron prácticamente constantes como proporción del PIB (Ver Cuadro 26).

**Cuadro 25. Déficit de Gobiernos Territoriales**  
(Millones de millones de pesos)

	1998	1999	2000	2001	2002	2003
<b>Ingreso</b>						
- Tributario	3,819,16	4,234,31	4,755,25	5,144,37	5,548,56	5,987,16
- Explotación Bruta	1,472,36	1,588,50	1,833,03	1,979,79	2,135,93	2,376,16
- Aporte Gobierno Central	6,091,23	7,638,95	8,066,86	10,057,48	10,742,09	11,740,16
- Otros Ingresos	3,866,68	4,486,07	5,741,92	6,412,73	7,727,34	8,025,16
<b>Total Ingresos</b>	<b>15,249,44</b>	<b>17,947,84</b>	<b>20,397,07</b>	<b>23,594,39</b>	<b>26,153,94</b>	<b>28,130,16</b>
<b>Pago:</b>						
- Funcionamiento	8,700,65	10,402,67	11,147,32	12,734,75	13,638,62	15,589,16
- Operación Comercial	498,42	537,74	620,52	670,20	723,06	804,16
- Inversión	5,117,20	6,311,88	7,556,14	8,945,75	9,441,08	10,289,16
- Intereses	989,97	1,270,98	1,297,58	1,140,54	1,098,34	943,16
<b>Total Pagos</b>	<b>15,306,26</b>	<b>18,523,28</b>	<b>20,621,57</b>	<b>23,491,26</b>	<b>24,901,11</b>	<b>27,626,16</b>
<b>Déficit o Superávit efectivo</b>	<b>-56,82</b>	<b>-575,44</b>	<b>-224,49</b>	<b>103,13</b>	<b>1,252,82</b>	<b>504,00</b>
<b>Prestamos Netos</b>	<b>8,636,16</b>	<b>48,48</b>	<b>4,50</b>	<b>-945,16</b>	<b>-22,25</b>	<b>-18,16</b>
<b>Deuda Flotante</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>-87,11</b>	<b>-363,09</b>	<b>443,16</b>
<b>Déficit o Superávit a Finar</b>	<b>-48,18</b>	<b>-526,95</b>	<b>-219,98</b>	<b>15,07</b>	<b>867,46</b>	<b>928,00</b>

Fuente: Elaborado por CONFIS en base a la metodología del FMI, e información DAF para 2003 y 2004

**Cuadro 26. Déficit de Gobiernos Territoriales**  
(% del PIB)

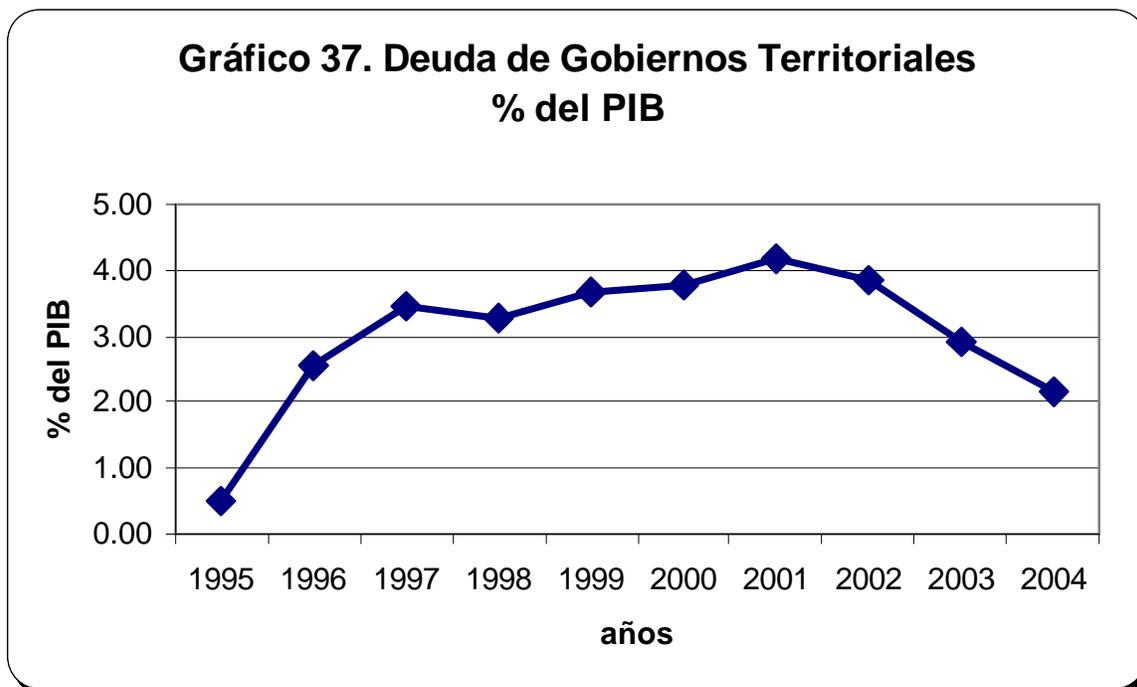
	1998	1999	2000	2001	2002	2003
<b>Ingreso</b>						
- Tributarios	2.72	2.79	2.72	2.73	2.73	2.73
- Explotación Bruta	1.05	1.05	1.05	1.05	1.05	1.05
- Aporte Gobierno Central	4.34	5.04	4.61	5.33	5.28	5.28
- Otros Ingresos	2.75	2.96	3.28	3.40	3.80	3.80
<b>Total Ingresos</b>	<b>10.85</b>	<b>11.84</b>	<b>11.66</b>	<b>12.51</b>	<b>12.86</b>	<b>12.86</b>
<b>Pagos</b>						
- Funcionamiento	6.19	6.86	6.37	6.75	6.70	6.70
- Operación Comercial	0.35	0.35	0.35	0.36	0.36	0.36
- Inversión	3.64	4.16	4.32	4.74	4.64	4.64
- Intereses	0.70	0.84	0.74	0.60	0.54	0.54
<b>Total Pagos</b>	<b>10.90</b>	<b>12.22</b>	<b>11.79</b>	<b>12.46</b>	<b>12.24</b>	<b>12.24</b>
<b>Déficit o Superávit efectivo</b>	<b>-0.04</b>	<b>-0.38</b>	<b>-0.13</b>	<b>0.05</b>	<b>0.62</b>	<b>0.62</b>
<b>Prestamo Neto</b>	<b>0.01</b>	<b>0.03</b>	<b>0.00</b>	<b>0.00</b>	<b>-0.01</b>	<b>-0.01</b>
<b>Deuda Flotante</b>	<b>0.00</b>	<b>0.00</b>	<b>0.00</b>	<b>-0.05</b>	<b>-0.18</b>	<b>-0.18</b>
<b>Superávit (Déficit) a Financiamiento</b>	<b>-0.03</b>	<b>-0.35</b>	<b>-0.13</b>	<b>0.01</b>	<b>0.43</b>	<b>0.43</b>

1/ Incluye contribución de Hidrocarburos e ingresos por concesiones

Fuente: Elaborado por CONFIS en base a la metodología del FMI.

## 2. Endeudamiento de Gobiernos Territoriales

El buen manejo de las finanzas públicas a nivel de los gobiernos territoriales permitió estabilizar la relación Deuda-PIB a fines de la década de los años 90, y bajar fuertemente dicha relación entre 2002 y 2004 (Ver Gráfico 37). En la medida que se pueda proyectar una situación de ingresos y gastos similar para los años venideros, no parece haber un problema de sobre-endeudamiento para los gobiernos regionales.



La deuda de los gobiernos territoriales alcanzaba a sólo 0,5% del PIB en 1995. Entre 1996 y 1997, se produce un crecimiento explosivo de la deuda de los gobiernos territoriales, situación que se logra frenar y estabilizar a partir de 1998. El endeudamiento alcanza su nivel máximo en 2001, con un 4,2% del PIB, y luego se reduce hasta alcanzar un 2,15% del PIB en 2004 (Ver cuadro 27).

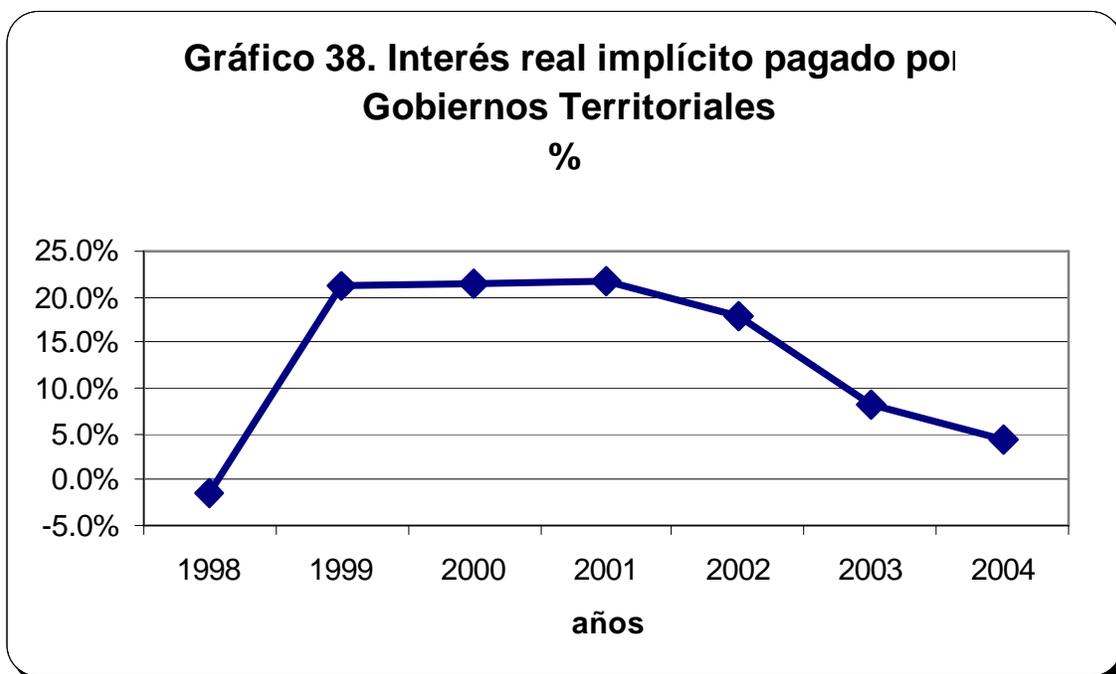
**Cuadro 27. Deuda de Gobiernos T****(% del PIB)**

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
<b><u>Deuda Exte</u></b>									
- Millones de US\$	119	117	302	380	380	335	455	429	432
- en Millones de \$	117,731	117,477	390,106	586,689	712,786	747,105	1,042,426	1,228,447	1,200,328
- como % del PIB	0.14	0.12	0.32	0.42	0.47	0.43	0.55	0.60	0.53
<b><u>Deuda Inte</u></b>									
- en Millones de \$	242,279	2,328,261	3,771,805	3,979,207	4,734,050	5,586,656	6,076,515	5,917,167	5,142,172
- como % del PIB	0.29	2.31	3.10	2.83	3.12	3.19	3.22	2.91	2.27
<b><u>Rezaqo Presupu</u></b>									
- en Millones de \$	67,929	124,240	41,270	21,424	116,635	243,803	772,000	702,756	257,194
- como % del PIB	0.08	0.12	0.03	0.02	0.08	0.14	0.41	0.35	0.11
Deuda Bruta Ajustada GT	0.51	2.55	3.45	3.27	3.67	3.76	4.18	3.86	2.92

Fuente: Elaboración propia en base a antecedentes CONFIS

### 3. Costo de la Deuda Territorial

Los gobiernos territoriales han pagado un alto costo por su endeudamiento. Entre 1999 y 2001, el interés real implícito pagado por la deuda de los gobiernos territoriales sobrepasa el 20% real anual (Ver Gráfico 38).



En el cuadro 28 se muestra el detalle del cálculo del interés real implícito pagado por la deuda de los gobiernos territoriales. Se observa que el interés real implícito promedio pagado por la deuda externa alcanza al 0,9% entre 1998 y 2004<sup>11</sup>, mientras que el interés real promedio pagado por la deuda interna alcanza al 15,2% en el mismo período<sup>12</sup>. Esto confirma que el costo del endeudamiento interno es bastante mayor que el costo de usar endeudamiento externo.

<sup>11</sup> Promedio geométrico de 0,1% anual.

<sup>12</sup> Promedio geométrico de 13,2% anual.

**Cuadro 28. Interés Implícito del Endeudamiento de Gobiernos Terri**

(%)

	1998	1999	2000	2001	2002
<b>Endeudamiento Externo (MM\$)</b>					
- Deuda Inicial (1)	390,106	586,689	712,786	747,105	1,042,426
- Crédito Externo Neto	308,241	-42,206	102,192	276,483	-143,330
- Efecto cambiario y otros	-111,658	168,303	-67,873	18,838	329,351
- Deuda Final	586,689	712,786	747,105	1,042,426	1,228,447
<b>Costo Endeudamiento Externo (MM\$)</b>					
- Intereses Deuda Externa	34,249	61,550	77,235	42,043	60,688
- Efecto cambiario	-111,658	168,303	-67,873	18,838	329,351
Costo Endeudamiento Externo (2)	-77,409	229,853	9,361	60,881	390,039
<b>Interés Nominal Implícito = (2) / (1)</b>	-19.8%	39.2%	1.3%	8.1%	37.4%
Variación del Deflactor del PIB	14.8%	12.6%	12.1%	6.2%	6.0%
<b>Interés Real Implícito Deuda Externa:</b>	-30.2%	23.6%	-9.6%	1.8%	29.6%
<b>Endeudamiento Interno (MM\$)</b>					
- Deuda Inicial (3)	3,771,805	3,979,207	4,734,050	5,586,656	6,076,515
- Crédito Interno Neto	544,010	525,572	113,609	-212,759	-500,000
- Efecto reajuste y otros	-336,608	229,271	738,997	702,618	340,651
- Deuda Final	3,979,207	4,734,050	5,586,656	6,076,515	5,917,167
<b>Costo Endeudamiento Interno (MM\$)</b>					
- Intereses Deuda Interna	955,725	1,209,434	1,220,346	1,098,505	1,037,658
- Efecto reajuste	-336,608	229,271	738,997	702,618	340,651
Costo Endeudamiento Interno (4)	619,117	1,438,705	1,959,343	1,801,122	1,378,309
<b>Interés Nominal Implícito = (4) / (3)</b>	16.4%	36.2%	41.4%	32.2%	22.7%
Variación del Deflactor del PIB	14.8%	12.6%	12.1%	6.2%	6.0%
<b>Interés Real Implícito Deuda Interna:</b>	1.4%	20.9%	26.1%	24.5%	15.7%
<b>Interés Real Implícito promedio ponderado</b>	-1.5%	21.2%	21.4%	21.8%	17.8%

Fuente: Elaboración propia en base a antecedentes CONFIS

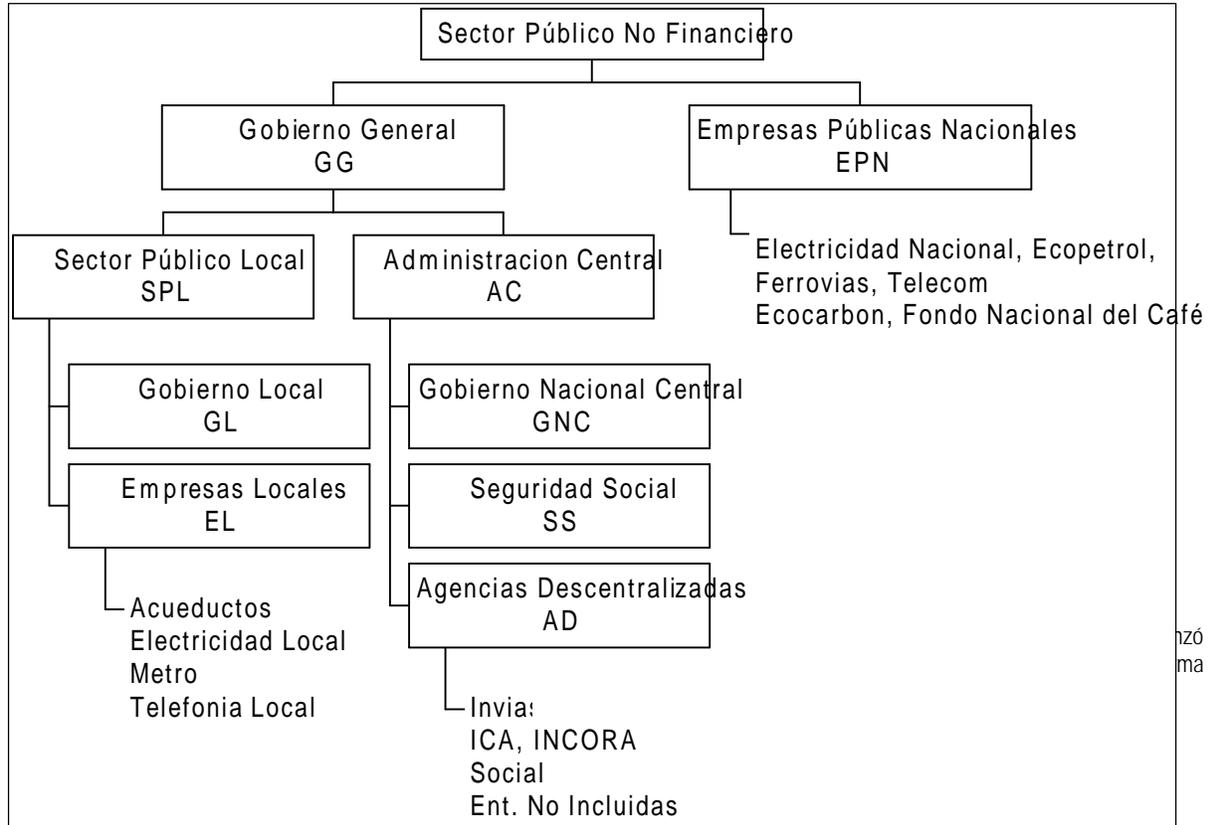
## VII. DEFICIT DEL SECTOR PUBLICO NO FINANCIERO

### 1. Evolución del Déficit del SPNF

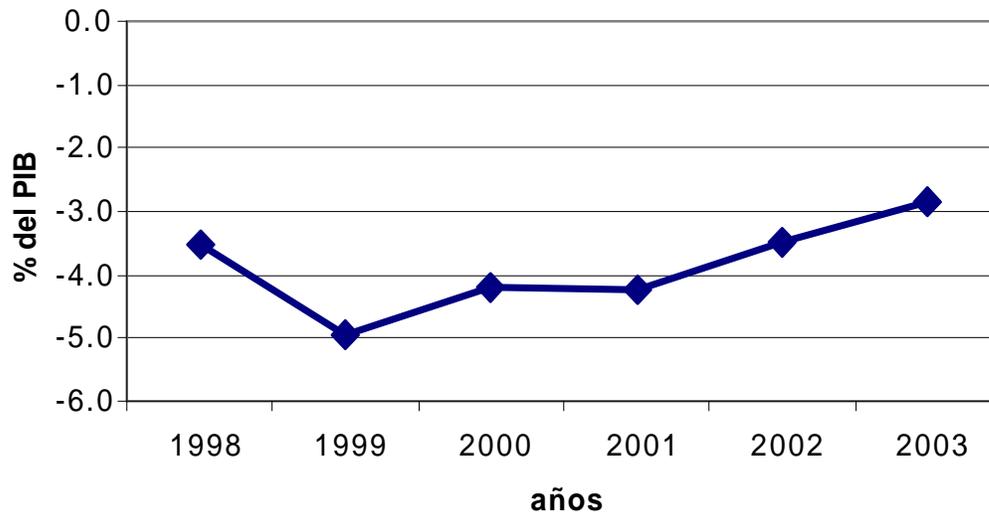
Como existen múltiples transferencias del GNC a los gobiernos territoriales, sistema de seguridad social, empresas públicas y otras entidades descentralizadas, es importante verificar la solvencia global del Sector Público No Financiero (SPNF) de Colombia.

El SPNF incluye al Gobierno General, por un lado, y a las Empresas Públicas Nacionales, por otro. El Gobierno General incluye los Gobiernos Locales y sus Empresas (Gobiernos Territoriales), al Gobierno Nacional Central, la Seguridad Social y las Agencias Descentralizadas (Ver Cuadro 29).

Cuadro 29. Mapa del Sector Público No Financiero



**Gráfico 39. Déficit efectivo del SPNF  
% del PIB**

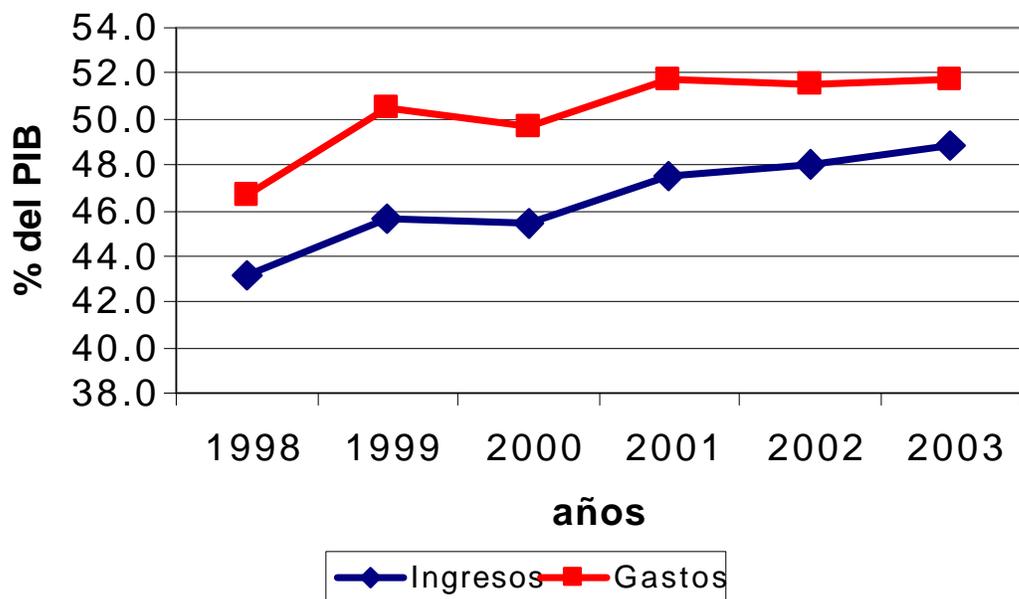


La reducción del déficit efectivo que ha ocurrido a partir de 1999 se genera por un crecimiento de los ingresos consolidados superior al crecimiento de los gastos. Si se analiza el período 1998 a 2003, los ingresos del SPNF crecen en 5,6 puntos porcentuales del PIB, y los gastos en 5,0 puntos porcentuales del PIB (Ver Gráfico 40).

El incremento de 5,6 puntos porcentuales en los ingresos entre 1998 y 2003 se explican por un incremento de los aportes del GNC a las diferentes entidades por 2,0 puntos porcentuales del PIB, un incremento en los ingresos tributarios por 1,7 puntos porcentuales del PIB, un incremento en los ingresos de explotación por 1,0 punto porcentual del PIB y un incremento en otros ingresos en 0,9 puntos (Ver Cuadro 29 y 30).

El aumento de 5,0 puntos porcentuales del PIB en los gastos, se explica a su vez en un aumento de 4,8 puntos porcentuales del PIB en gastos de funcionamiento (que incluyen a su vez los 2,0 puntos de transferencia del GNC), un incremento de 0,7 puntos porcentuales del PIB en mayores pagos de intereses, una reducción de 0,1 puntos porcentuales del PIB en la inversión, y una reducción de 0,4 puntos porcentuales del PIB en gastos relacionados a la operación comercial (Ver Cuadro 30).

**Gráfico 40. Ingresos y Gastos del SPNF  
% del PIB**



En el Cuadro 31 se muestra el detalle del financiamiento del déficit del SPNF. Se observa que la principal fuente de financiamiento fue el uso de endeudamiento interno, y en segundo lugar el financiamiento externo. Las utilidades del Banco de la República fueron la tercera fuente de financiamiento, y las privatizaciones y ventas de activo la cuarta fuente (Ver Cuadro 31).

**Cuadro 29. Déficit del Sector Público No Financiero**  
(Millones de \$)

	1998	1999	2000	2001	2002
<b><u>Ingresos</u></b>					
- Tributarios	25,426,968	27,107,713	30,856,628	36,875,639	39,690,000
- Aportes GNC	10,001,471	12,165,258	13,266,670	17,007,068	19,050,000
- Explotación Bruta	14,211,025	16,085,237	18,740,729	20,402,768	21,820,000
- Otros Ingresos	11,062,058	13,738,373	16,640,591	15,200,997	17,200,000
<b>Total Ingresos</b>	<b>60,701,521</b>	<b>69,096,581</b>	<b>79,504,619</b>	<b>89,486,473</b>	<b>97,770,000</b>
<b><u>Pagos</u></b>					
- Funcionamiento	41,172,608	51,642,930	54,494,563	63,415,189	69,700,000
- Operación Comercial	6,472,878	3,833,809	7,168,342	7,792,819	8,430,000
- Inversión	11,915,125	13,610,106	16,414,020	16,510,046	16,870,000
- Intereses	6,067,828	7,499,944	8,796,943	9,775,833	9,850,000
<b>Total Pagos</b>	<b>65,628,439</b>	<b>76,586,790</b>	<b>86,873,869</b>	<b>97,493,888</b>	<b>104,870,000</b>
<b>Déficit o Superávit efectivo</b>	<b>-4,926,918</b>	<b>-7,490,209</b>	<b>-7,369,250</b>	<b>-8,007,415</b>	<b>-7,090,000</b>
<b>Prestamo Neto</b>	<b>-223,651</b>	<b>-244,525</b>	<b>-198,771</b>	<b>-171,763</b>	<b>-120,000</b>
<b>Ingresos menos gastos causados</b>	<b>47,936</b>	<b>-1,715,861</b>	<b>1,336,569</b>	<b>1,090,718</b>	<b>-540,000</b>
<b>Deuda Flotante</b>	<b>-364,590</b>	<b>-1,394,796</b>	<b>542,186</b>	<b>864,469</b>	<b>-900,000</b>
<b>Costo reestructuración Financiera</b>		<b>-9,900</b>	<b>-666,169</b>	<b>-1,267,699</b>	<b>-1,180,000</b>
<b>Déficit a Financiar</b>	<b>-5,467,222</b>	<b>-10,855,290</b>	<b>-6,355,435</b>	<b>-7,491,690</b>	<b>-9,850,000</b>

Fuente: Elaboración propia en base a antecedentes CONFIS usndo metodología FMI

**Cuadro 30. Déficit del Sector Público No Financiero**  
(% del PIB)

	1998	1999	2000	2001	2002
<b>Ingresos</b>					
- Tributarios	18.10	17.89	17.64	19.56	19.56
- Aportes GNC	7.12	8.03	7.59	9.02	9.02
- Explotación Bruta	10.12	10.61	10.72	10.82	10.82
- Otros Ingresos	7.87	9.06	9.51	8.06	8.06
<b>Total Ingresos</b>	<b>43.21</b>	<b>45.59</b>	<b>45.46</b>	<b>47.46</b>	<b>47.46</b>
<b>Pagos</b>					
- Funcionamiento	29.31	34.07	31.16	33.63	33.63
- Operación Comercial	4.61	2.53	4.10	4.13	4.13
- Inversión	8.48	8.98	9.39	8.76	8.76
- Intereses	4.32	4.95	5.03	5.18	5.18
<b>Total Pagos</b>	<b>46.72</b>	<b>50.53</b>	<b>49.67</b>	<b>51.70</b>	<b>51.70</b>
<b>Déficit o Superávit efectivo</b>	<b>-3.51</b>	<b>-4.94</b>	<b>-4.21</b>	<b>-4.25</b>	<b>-4.25</b>
<b>Prestamo Neto</b>	<b>-0.16</b>	<b>-0.16</b>	<b>-0.11</b>	<b>-0.09</b>	<b>-0.09</b>
<b>Ingresos menos gastos causados</b>	<b>0.03</b>	<b>-1.13</b>	<b>0.76</b>	<b>0.58</b>	<b>0.58</b>
<b>Deuda Flotante</b>	<b>-0.26</b>	<b>-0.92</b>	<b>0.31</b>	<b>0.46</b>	<b>0.46</b>
<b>Costo reestructuración Financiera</b>		<b>-0.01</b>	<b>-0.38</b>	<b>-0.67</b>	<b>-0.67</b>
<b>Déficit a Financiar</b>	<b>-3.89</b>	<b>-7.16</b>	<b>-3.63</b>	<b>-3.97</b>	<b>-3.97</b>

Fuente: Elaboración propia en base a antecedentes CONFIS usando metodología FMI

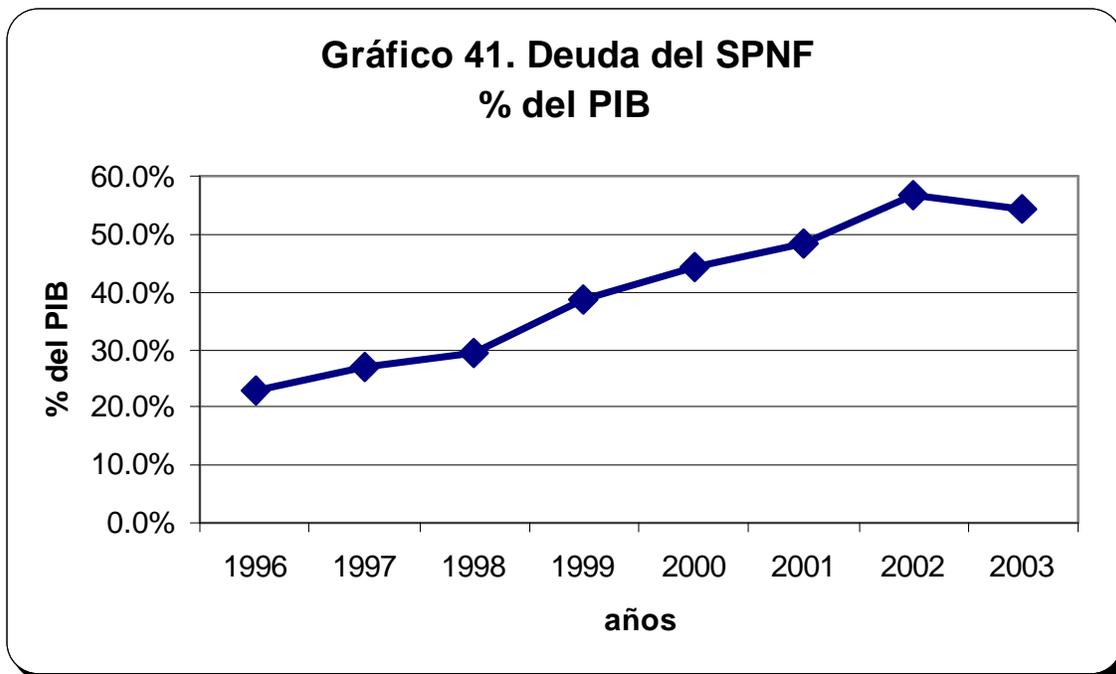
**Cuadro 31. Financiamiento del Déficit del SPNF**  
(% del PIB)

	1998	1999	2000	2001	2002
<b>Déficit a Financiar</b>	-3.89	-7.16	-3.63	-3.97	-
Crédito Externo Neto	2.42	1.31	2.32	4.16	-
Crédito Interno Neto	3.55	4.28	2.92	2.75	-
Privatizaciones y Vta de Activos	0.10	0.88	0.43	0	-
Utilidades Banco de la República	0.06	0.82	0.30	0.77	-
Ingresos por Concesiones	0.15	0.09	0.08	-0.10	-
Deuda Flotante	0.26	0.92	-0.31	-0.46	-
Portafolio y Otros	-2.64	-1.14	-2.10	-3.15	-
<b>Total Financiamiento</b>	3.89	7.16	3.63	3.97	-

Fuente: Elaboración propia en base a antecedentes CONFIS

## 2. Evolución del endeudamiento del SPNF

La curva de endeudamiento del SPNF está fuertemente influida por la deuda del GNC. La deuda del SPNF crece fuertemente desde menos de un 23% del PIB en 1996 hasta alcanzar un nivel máximo sobre 56% del PIB en 2002. En 2003, la deuda consolidada del SPNF alcanza al 54,3% del PIB (Ver Gráfico 41).



Si se descompone la deuda en su componente interna y externa, se aprecia que la deuda externa del SPNF creció desde 12,8% del PIB en 1996 hasta 29,1% del PIB en 2003 (Ver Cuadro 32). Por su parte, la deuda interna del SPNF creció desde un 10,0% del PIB en 1996 hasta un 25,2% del PIB en 2003 (Ver Cuadro 33).

En el cálculo de la deuda neta del SPNF es necesario ajustar el endeudamiento que existen entre las distintas entidades que componen el sector público no financiero, así como restar la tenencia de bonos correspondientes a deudas de las otras entidades (Ver detalle del cálculo en los Cuadros 32 y 33).

**Cuadro 32. Deuda Externa del Sector Público No F**  
(Millones de US\$)

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
<b>Gobierno Nacional Central</b>	6,476	7,237	8,061	10,164	12,084	14,326	18,188
<b>Gobiernos Territoriales</b>	119	117	302	380	380	335	455
<b>Ecopetróleo</b>	512	825	1,150	955	840	643	439
<b>Seguridad Social</b>	0	0	0	0	0	0	0
<b>Empresas Nacionales</b>	2,390	2,103	1,828	1,936	1,765	1,093	875
<b>Empresas Territoriales</b>	2,670	2,576	2,273	2,419	2,478	2,427	2,216
<b>Menos:</b>							
- Activos en poder de la Tesorería		-1,053	-730	-361	-760	-647	-1,784
- Activos en poder de FAEP		-34	-83	-195	-599	-1,246	-1,045
- Activos entidades descentralizadas		-83	-117	-164	-192	-87	-170
<b>Deuda Externa Neta SPNF (Mill US\$)</b>		11,688	12,684	15,134	15,996	16,846	19,170
- en Millones de \$		12,926,249	17,609,526	24,448,373	32,879,214	41,965,647	50,801,799
- como % del PIB		12.8%	14.5%	17.4%	21.7%	24.0%	26.9%

Estimación de la DGPM-Ministerio de Hacienda y Crédito Público, con base en el Informe de Deuda Pública elaborado por el Banco de la República

Dirección General de Crédito Público y de la Dirección de Presupuesto

\* Incluye Leasing y Titularizaciones

**Cuadro 32. Deuda Interna del Sector Público No**  
(Millones de \$)

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
<b>Gobierno Nacional Centr</b>	5,271,7€	7,176,0€	11,351,1€	15,558,6€	25,273,6€	38,742,0€	47,018,0€	58,870,0€
menos Bonos A y B (2)	0	0	0	-71,638	-83,757	-90,401	-645,982	-1,410,000
más rezago presupuestal GNC (3)	1,126,000	2,105,900	2,844,800	3,209,390	4,604,186	4,065,591	3,198,100	4,510,000
<b>Gobiernos Territoriale</b>	242,27	2,097,3€	3,523,5€	3,658,71	3,854,74	3,947,92	4,266,21	4,170,000
más deudas Gob Territ con GNC (4)	0	70,278	84,118	101,210	648,067	1,393,986	1,538,781	1,430,000
más deudas Gob Territ con INFIS (1)	0	160,600	164,135	219,286	231,240	244,744	271,522	300,000
más rezago FNR (3)	67,929	124,240	41,270	21,424	116,635	243,803	772,000	700,000
<b>Ecopetrol (</b>	0	2,247	240,347	241,704	253,924	110,333	92,149	100,000
más deuda Ecopetrol con GNC (4)	0	55,377	48,531	36,405	0	0	0	0
<b>Seguridad Social</b>	80	16,06	20,17	25,94	71,14	72,67	5,89€	200,000
más deuda ISS con GNC (4)	0	0	0	0	101,236	126,293	643,415	1,200,000
<b>Empresas Nacionale</b>	1,989,2€	1,926,5€	2,198,4€	3,320,4€	2,313,9€	2,639,07	2,490,91	2,950,000
más deuda empresas con GNC (4)	0	1,785,866	2,593,407	3,570,808	4,561,134	6,186,777	6,730,066	8,830,000
<b>Empresas Territoriale</b>	1,461,0€	1,461,0€	1,440,6€	1,140,9€	1,161,02	1,141,14	1,031,9€	1,210,000
menos:								
- Deuda Resto SPNF con el GNC	0	-1,911,521	-2,726,056	-3,708,422	-5,310,438	-7,707,056	-8,912,262	-11,470,000
- Pagarés del GNC	-55,156	-5,093	-4,766	-4,438	-107,111	-1,394,900	-1,498,100	-3,030,000
- Bonos Fogafín en poder del SPNF	0	0	0	0	-123,578	-780,418	-500,547	-800,000
- Bonos en poder del ISS	-1,808,456	-2,916,525	-3,846,907	-5,291,116	-6,213,943	-6,747,426	-6,816,410	-5,490,000
- Bonos en poder de Ecopetrol	0	-150,139	-187,229	-275,417	-1,023,518	-236,469	-205,088	-880,000
- Bonos en poder de Cajanal	0	0	0	0	0	-6,639	-7,550	-800,000
- Bonos en poder del resto del SPNF	-952,528	-1,209,543	-2,094,780	-4,333,747	-4,463,730	-6,355,637	-8,796,092	-8,730,000
- Bonos Carbocol en poder del GNC	-675,280	-675,280	-675,280	-675,280	0	0	0	0
<b>Deuda Interna Neta SPNF</b>	6,666,985	10,113,566	15,015,578	16,744,913	25,864,878	35,595,409	40,676,999	53,190,000
- como % del PIB	7.9%	10.0%	12.3%	11.9%	17.1%	20.4%	21.6%	22.0%

Estimación de la DGPM-Ministerio de Hacienda y Crédito Público, con base en el Informe de Deuda Pública elaborado por el Banco de la República, y en la Dirección General de Crédito Público y de la Dirección de Presupuesto

\* Incluye Leasing y Titularizaciones

(1) Reportada por el Banco de la República

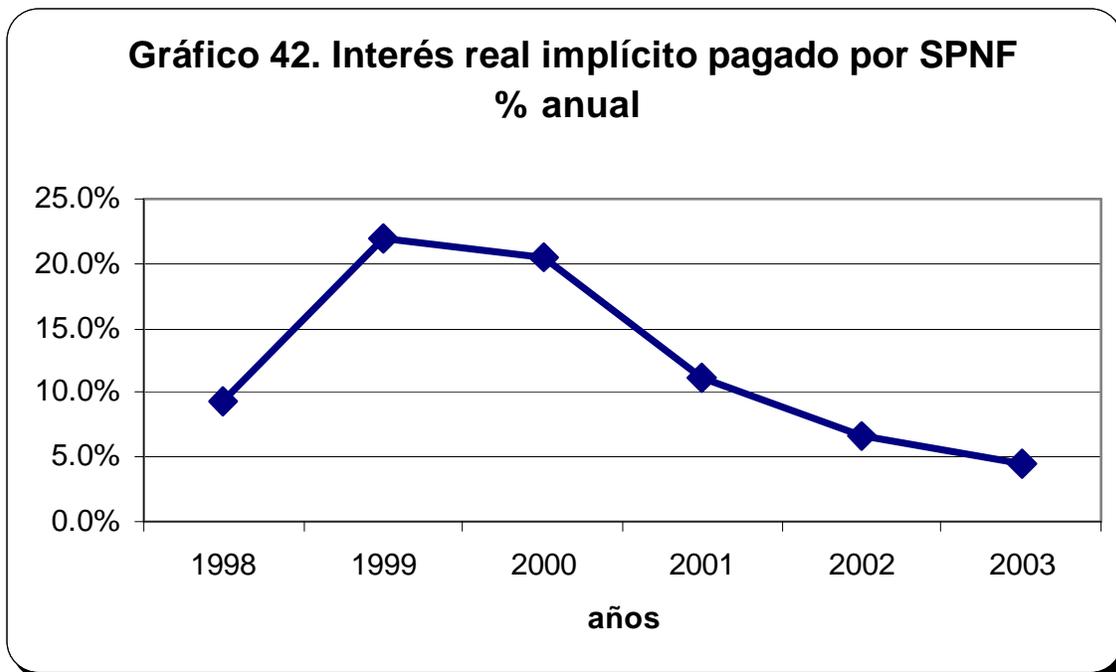
(2) Estos bonos son emitidos con el fin de reembolsar la porción del pasivo pensional de las universidades públicas a cargo del GNC.

(3) Dirección de Presupuesto

(4) Reportada por Crédito Público (Ministerio de Hacienda)

### 3. Costo de la Deuda del SPNF

La tasa de interés real implícita pagada por la deuda del SPNF de Colombia en los últimos años es extremadamente alta, como se observa en el gráfico 42. En efecto, entre 1998 y 2003, el interés real promedio pagado alcanzó al 12,3%<sup>13</sup>, y en 1999 y 2000 el interés real fue mayor que 20%.



En el cuadro 33 se muestra el detalle del cálculo del interés real implícito tanto para el endeudamiento externo como para el endeudamiento interno. Se observa que el interés real promedio pagado por la deuda externa alcanzó al 12,0%<sup>14</sup> entre 1998 y 2003, mientras que el interés real promedio pagado por la deuda interna alcanzó al 12,7%<sup>15</sup>, por lo que las fuentes internas de financiamiento fueron más caras que las externas.

<sup>13</sup> Promedio geométrico de 12,4% anual.

<sup>14</sup> Promedio geométrico de 11,7% anual.

<sup>15</sup> Promedio geométrico de 12,4% anual.

**Cuadro 33. Interés Implícito del Endeudamiento del SPNI**

(%)

	1998	1999	2000	2001	2002
<b>Endeudamiento Externo (MM\$)</b>					
- Deuda Inicial (1)	18,899,831	25,611,466	36,067,380	46,897,739	58,758,979
- Crédito Externo Neto	3,392,860	1,983,535	4,052,287	7,836,100	2,415,622
- Efecto cambiario	3,318,775	8,472,379	6,778,073	4,025,139	6,177,913
- Deuda Final	25,611,466	36,067,380	46,897,739	58,758,979	67,352,513
<b>Costo Endeudamiento Externo (MM\$)</b>					
- Intereses Deuda Externa	1,770,055	2,242,210	2,784,733	3,763,427	4,133,326
- Efecto cambiario	3,318,775	8,472,379	6,778,073	4,025,139	6,177,913
Costo Endeudamiento Externo (2)	5,088,830	10,714,588	9,562,806	7,788,565	10,311,238
<b>Interés Nominal Implícito = (2) / (1)</b>	26.9%	41.8%	26.5%	16.6%	17.5%
Variación del Deflactor del PIB	14.8%	12.6%	12.1%	6.2%	6.0%
<b>Interés Real Implícito Deuda Externa:</b>	10.6%	25.9%	12.8%	9.8%	10.9%
<b>Endeudamiento Interno (MM\$)</b>					
- Deuda Inicial (3)	18,774,336	23,946,449	32,928,453	46,653,162	54,905,144
- Crédito Interno Neto	4,984,067	6,486,215	5,103,188	5,194,320	13,690,125
- Efecto reajuste	188,046	2,495,790	8,621,520	3,057,663	-1,264,803
- Deuda Final	23,946,449	32,928,453	46,653,162	54,905,144	67,330,466
<b>Costo Endeudamiento Interno (MM\$)</b>					
- Intereses Deuda Interna	4,297,772	5,302,874	6,012,210	6,012,407	5,726,459
- Efecto reajuste	188,046	2,495,790	8,621,520	3,057,663	-1,264,803
Costo Endeudamiento Interno (4)	4,485,818	7,798,663	14,633,730	9,070,070	4,461,657
<b>Interés Nominal Implícito = (4) / (3)</b>	23.9%	32.6%	44.4%	19.4%	8.1%
Variación del Deflactor del PIB	14.8%	12.6%	12.1%	6.2%	6.0%
<b>Interés Real Implícito Deuda Interna:</b>	7.9%	17.7%	28.8%	12.4%	2.0%
<b>Interés Real Implícito promedio ponderado</b>	9.3%	22.0%	20.5%	11.1%	6.6%

Fuente: Elaboración propia

## VIII. LA SOSTENIBILIDAD DE LA DEUDA PÚBLICA

### 1. La Estabilización de la relación Deuda-PIB

Un tema crucial de las finanzas públicas es acerca de la sostenibilidad de la deuda pública. Es decir, ¿Existe algún límite al volumen de deuda que una economía puede sostener? Si existe un volumen máximo de deuda, ¿Qué debe hacer el Estado para cumplir este límite?

Este problema tiene su paralelo en el sector privado. Una empresa ve limitado su volumen máximo de endeudamiento en función del patrimonio de ésta, del riesgo de su actividad, y de su capacidad de generar utilidades futuras. Este límite se traduce normalmente en una relación deuda-patrimonio que es aceptable, y si este límite se traspasa, normalmente la empresa tiene dificultades para conseguir financiamiento y la probabilidad de que enfrente una quiebra se incrementa. Obviamente la relación deuda-patrimonio límite, depende de la actividad económica y de su capacidad para generar utilidades.

Las personas también tienen límites al endeudamiento que pueden enfrentar, el cual está determinado por su riqueza, la duración de su vida, y su capacidad para generar ingresos. Normalmente los bancos tienen claras estas restricciones y exigen que los ingresos de las personas sean un múltiplo del pago de servicios de la deuda, además de ciertas relaciones entre la deuda y sus garantías.

En el caso del Estado, la limitación temporal no existe, y además se dispone de los impuestos, que representan una fuente de ingresos regular y coactiva durante un período indefinido. Los ingresos que puede generar un Estado son regularmente una función del PIB, por lo que la estabilización de una determinada relación entre la deuda y los ingresos, implica estabilizar una cierta relación entre la deuda y el PIB. Por el contrario, una deuda insostenible, es aquella que crece sistemáticamente más rápido que el PIB.

La condición matemática necesaria para estabilizar una relación entre la deuda y el PIB es la siguiente:

Sea:

- $D_t$  = Deuda en pesos al final del período t
- $Q_t$  = Producto Interno Bruto real en período t
- $P_t$  = Deflactor del PIB en período t
- $S_t$  = Superávit primario en pesos en período t
- $d_t$  = Relación Deuda- PIB en período t ( $=D_t/P_t \cdot Q_t$ )
- $X_t$  = Relación Superávit primario – PIB ( $X_t/P_t \cdot Q_t$ )
- $i$  = tasa de interés nominal
- $r$  = tasa de interés real
- $p$  = inflación del Deflactor del PIB
- $g$  = tasa de crecimiento del PIB real

La evolución de la deuda está dada por la relación:

$$D_t = D_{t-1} (1 + i) - S_t$$

Dividiendo por el PIB nominal:

$$\frac{D_t}{P_t \cdot Q_t} = \frac{D_{t-1}}{P_{t-1} \cdot Q_{t-1}} \cdot \frac{P_{t-1} \cdot Q_{t-1}}{P_t \cdot Q_t} (1 + i) - \frac{S_t}{P_t \cdot Q_t}$$

y reemplazando:

$$\frac{P_t}{P_{t-1}} (1 + i)$$

$$\frac{Q_t}{Q_{t-1}} (1 + g)$$

se obtiene:

$$d_t = d_{t+1} \frac{(1+i)}{(1+r)(1+g)} + X_t$$

Reemplazando la ecuación de Fischer:

$$(1+i) = (1+r)(1+g)$$

se obtiene finalmente la ecuación que gobierna la evolución de la relación Deuda-PIB:

$$d_t = d_{t+1} \frac{(1+r)}{(1+g)} + X_t$$

La condición matemática necesaria para estabilizar la relación Deuda-PIB surge de imponer:

$$d_{t+1} = d_t = d_{t+1} = d$$

de donde se obtiene:

$$d = d \frac{(1+r)}{(1+g)} + x$$

en que x es el superávit primario necesario para estabilizar la relación Deuda-PIB. Despejando esta relación para el superávit primario necesario, se obtiene:

$$x = d \frac{(r-g)}{(1+g)}$$

La relación anterior establece el superávit primario (x), expresado como una proporción del PIB, que es necesario para mantener la relación Deuda-PIB (d) estable. Esta relación depende de la tasa de interés real pagada por la deuda (r), y del ritmo de crecimiento del PIB de tendencia (g).

En la medida que la tasa de interés real pagada por la deuda sea mayor que la tasa de crecimiento del PIB ( $r > g$ ), el superávit primario necesario para estabilizar la relación Deuda-PIB es necesariamente positivo. Este superávit primario necesario (x) es mayor mientras más alta sea la tasa de interés real (r) pagada por la deuda y mientras más bajo sea el ritmo de crecimiento de tendencia de la economía (g).

Tan sólo si la tasa de interés real pagada por la deuda fuera inferior a la tasa de crecimiento del PIB ( $r < g$ ), podría tenerse un déficit primario ( $x < 0$ ), y estabilizar la relación Deuda-PIB. Sin embargo, esta combinación es muy poco probable.

## 2. Estimación de la tasa de interés real futura

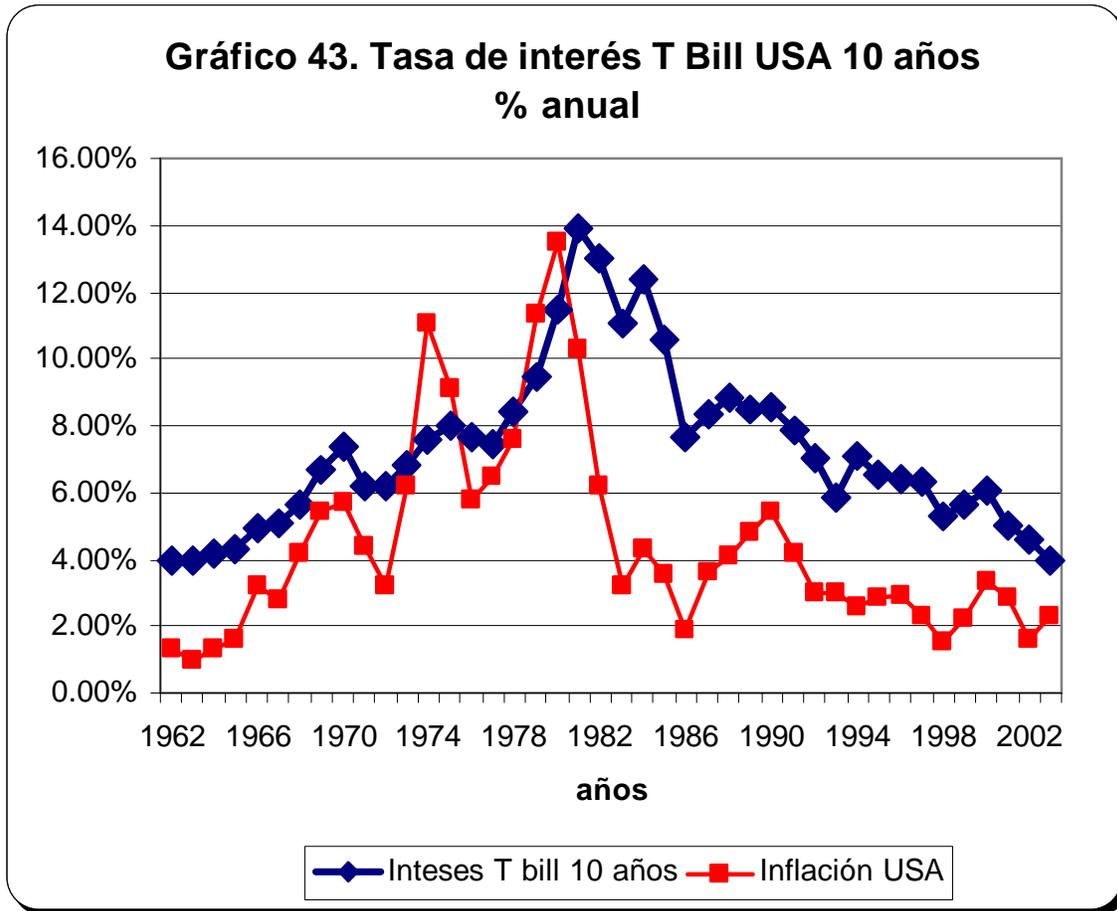
Para estimar el superávit primario requerido para tener una deuda sostenible, es necesario proyectar a futuro la tasa de interés real promedio que debe pagar Colombia por su deuda y el ritmo de crecimiento del PIB de tendencia, además de establecer un nivel de relación Deuda-PIB que debería sostenerse en el futuro.

El sector público de Colombia ha pagado tasas de interés real extremadamente altas en los últimos años, debido a condiciones fiscales críticas (altos déficits efectivos) y a un fuerte aumento en el tipo de cambio real, que encareció el costo del financiamiento externo.

Obviamente, estas condiciones son anómalas, así como tampoco son sostenibles en el futuro las bajas tasas reales de interés que se están pagando en la actualidad por la deuda interna y externa.

El mejor modo para proyectar la tasa de interés real pagada por la deuda de Colombia, es utilizando la tasa de interés real pagada por los bonos del tesoro de Estados Unidos y el diferencial de ambas tasas.

En el gráfico 43 se observa la evolución de la tasa de interés pagada por los bonos a 10 años del tesoro de Estados Unidos. Se observa que esta tasa de interés está relacionada con la inflación de ese país. La tasa de interés real promedio en los últimos 40 años alcanza a 2,74% anual. Esta tasa real es similar al promedio entre 1998 a 2003 (2,72%).



En el cuadro 34 se muestra la diferencia de la tasa de interés en dólares pagada por la deuda externa de Colombia con respecto a los bonos del tesoro de Estados Unidos a 10 años. Se compara esta diferencia con el spread promedio pagado por los bonos soberanos de América Latina. Esta diferencia de tasas recibe el nombre de EMBI<sup>16</sup>. Si bien el EMBI promedio de Colombia ha sido sistemáticamente menor que el de América Latina, este se ha incrementado en los últimos años, probablemente influido por el aumento en la relación Deuda-PIB.

<sup>16</sup> Emerging Markets Bond Index, se calcula como la diferencia entre la tasa de interés pagada por bonos soberanos de cada país con respecto a los bonos del tesoro de Estados Unidos.

**Cuadro 34. Diferencia de Interés con T Bill USA**  
(% anual)

	Interés nominal implícito Deuda Colombia	Interés T Bill USA 10 años	Diferencia	EMBI A. Latina
1998	9.1%	5.3%	3.8%	7.0%
1999	8.4%	5.6%	2.8%	8.5%
2000	8.8%	6.0%	2.8%	6.6%
2001	9.2%	5.0%	4.2%	8.7%
2002	7.9%	4.6%	3.3%	9.7%
2003	8.6%	4.0%	4.6%	7.0%
2004	7.6%	4.3%	3.4%	5.3%

Fuente: Bloomberg y Cuadro 24

Si se mantiene el EMBI de Colombia en el nivel de 2004, y se proyecta un tipo de cambio real estable, se puede proyectar una tasa de interés real promedio futura de 6,14% anual (Ver Cuadro35).

**Cuadro 35. Tasa de interés real deuda externa**

	% anual
Tasa real promedio T bill USA 10 años	2.74
EMBI Colombia 2003	3.40
<b>Tasa de interés real deuda Colombia</b>	<b>6.14</b>

Fuente: Elaboración propia

La explicación matemática de esta proyección es la siguiente:

$$i = i^* + EMBI + \hat{E}$$

Esta ecuación indica que la tasa de interés pagada por la deuda de Colombia ( $i$ ) es igual a la tasa de interés de los bonos del tesoro de Estados Unidos ( $i^*$ ) más el EMBI más la variación del tipo de cambio.

$$\hat{E} = \pi - \pi^*$$

La ecuación anterior indica que para mantener el tipo de cambio real constante es necesario que la variación del tipo de cambio nominal sea igual a la diferencia entre la inflación de Colombia y Estados Unidos.

Combinando las dos ecuaciones anteriores se tiene:

$$i = i^* + EMBI + \pi - \pi^*$$

Lo que utilizando la ecuación de Fischer da:

$$r = r^* + EMBI$$

Esta última relación indica que con un tipo de cambio real estable, la tasa de interés real pagada por la deuda externa de Colombia es igual a la tasa de interés real pagada sobre los bonos del tesoro de Estados Unidos más el EMBI. Si la moneda de Colombia se deprecia en términos reales, la tasa real pagada por la deuda es mayor que la relación anterior en el monto de la depreciación real; y si la moneda se aprecia en términos reales, la tasa de interés real pagada por la deuda es menor que la relación anterior en el monto de la apreciación real.

En principio, no existe ninguna razón para que la tasa de interés real pagada por la deuda interna sea mayor que la tasa de interés real pagada por la deuda externa. Por ello, se utiliza la misma tasa de interés real para las componentes internas y externas de la deuda. Esto supone nuevamente que el tipo de cambio real permanece constante.

### 3. Estimación del crecimiento del PIB de tendencia

Para estimar el crecimiento del PIB de tendencia existen varios métodos en la literatura económica. Dentro de los métodos simples, el más ampliamente utilizado es el filtro de Hodrick y Prescott. Este método descompone estadísticamente una serie en su componente de tendencia y su componente cíclica.

Este filtro es ampliamente utilizado en Estados Unidos para extraer tendencias de series económicas. Fue introducido en la literatura económica por Hodrick y Prescott en 1980, y corresponde a una aplicación estadística de un filtro de tipo A elaborado por Whittaker y Henderson. Dicho filtro permite resolver el siguiente problema:

Descomponer en forma óptima la serie  $Y_t$  en un componente de tendencia,  $X_t$ , y una componente cíclica,  $Z_t$ , (donde por cierto  $Y_t = X_t + Z_t$ ) de forma de minimizar la suma de cuadrados siguiente:

$$S = \sum_{t=1}^n Z_t^2 + \lambda \sum_{t=3}^n (X_t - X_{t-1})^2 + \lambda^2 \sum_{t=2}^n (X_t - X_{t-2})^2$$

El problema consiste en elegir una secuencia  $(X_t)$ , que expresa la tendencia de la serie, de tal forma de minimizar la suma de cuadrados anteriores. El primer término corresponde a la suma de cuadrados de la componente cíclica, y el segundo término a la suma de cuadrados de las variaciones en el ritmo de crecimiento de la tendencia de la serie. En este problema de minimización,  $\lambda$  es una constante arbitraria que refleja el "costo" o la penalidad de incorporar fluctuaciones en la tendencia. En muchas aplicaciones empíricas, Hodrick y Prescott (1984) y Farmer (1993) sugieren utilizar un  $\lambda$  igual a 100 para series anuales e igual a 1600 para series trimestrales. Rawn y Uhlig sugieren utilizar un  $\lambda$  igual a 6,25 para series anuales.

Para estimar el crecimiento del PIB de tendencia de Colombia, se aplicó el filtro de Hodrick y Prescott al logaritmo del PIB real de los últimos 52 años, considerando la variante sugerida por Rawn y Uhlig. Los resultados se muestran en el cuadro 36.

Se observa que en el último medio siglo, el ritmo de crecimiento promedio del PIB de Colombia alcanzó a 4,1% anual. Sin embargo, este ritmo de crecimiento ha tenido importantes fluctuaciones a lo largo del tiempo.

Durante la década de los cincuenta, sesenta y setenta, Colombia presenta un alto ritmo de crecimiento del PIB de tendencia, el cual alcanza en promedio al 5,1% anual (Ver Gráfico 44).

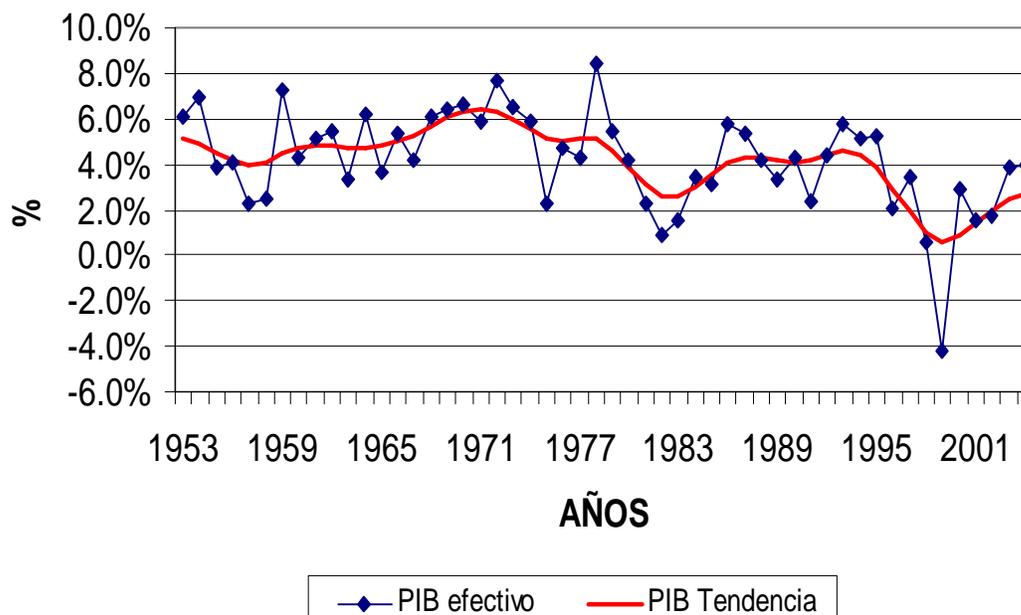
Cuadro 36. Estimación del PIB de tendencia de Colombia

	PIB Real Mill \$ 1994	% crecim real	PIB Real Tendencia (1)	% crecim tend	Componente Ciclica (2)
1952	9,986,951		10,101,913		-1.1%
1953	10,593,773	6.1%	10,622,131	5.1%	-0.3%
1954	11,327,080	6.9%	11,148,704	5.0%	1.6%
1955	11,769,393	3.9%	11,653,617	4.5%	1.0%
1956	12,246,625	4.1%	12,135,078	4.1%	0.9%
1957	12,520,548	2.2%	12,611,850	3.9%	-0.7%
1958	12,827,839	2.5%	13,125,443	4.1%	-2.3%
1959	13,754,367	7.2%	13,708,438	4.4%	0.3%
1960	14,341,789	4.3%	14,346,528	4.7%	0.0%
1961	15,071,993	5.1%	15,030,348	4.8%	0.3%
1962	15,887,555	5.4%	15,747,451	4.8%	0.9%
1963	16,409,794	3.3%	16,489,909	4.7%	-0.5%
1964	17,422,457	6.2%	17,272,547	4.7%	0.9%
1965	18,049,455	3.6%	18,098,788	4.8%	-0.3%
1966	19,015,558	5.4%	18,998,662	5.0%	0.1%
1967	19,814,825	4.2%	19,999,201	5.3%	-0.9%
1968	21,024,588	6.1%	21,135,662	5.7%	-0.5%
1969	22,359,286	6.3%	22,417,468	6.1%	-0.3%
1970	23,832,885	6.6%	23,834,855	6.3%	0.0%
1971	25,225,716	5.8%	25,363,016	6.4%	-0.5%
1972	27,160,203	7.7%	26,968,274	6.3%	0.7%
1973	28,939,932	6.6%	28,582,061	6.0%	1.3%
1974	30,642,281	5.9%	30,153,595	5.5%	1.6%
1975	31,338,696	2.3%	31,686,297	5.1%	-1.1%
1976	32,808,907	4.7%	33,272,811	5.0%	-1.4%
1977	34,201,737	4.2%	34,964,346	5.1%	-2.2%
1978	37,064,779	8.4%	36,739,725	5.1%	0.9%
1979	39,076,646	5.4%	38,436,625	4.6%	1.7%
1980	40,701,615	4.2%	39,919,935	3.9%	2.0%
1981	41,630,169	2.3%	41,148,458	3.1%	1.2%
1982	42,017,067	0.9%	42,215,101	2.6%	-0.5%
1983	42,636,103	1.5%	43,308,463	2.6%	-1.6%
1984	44,106,313	3.4%	44,604,818	3.0%	-1.1%
1985	45,499,144	3.2%	46,187,133	3.5%	-1.5%
1986	48,130,047	5.8%	48,065,741	4.1%	0.1%
1987	50,683,570	5.3%	50,133,501	4.3%	1.1%
1988	52,772,817	4.1%	52,274,927	4.3%	1.0%
1989	54,552,545	3.4%	54,448,430	4.2%	0.2%
1990	56,873,930	4.3%	56,691,248	4.1%	0.3%
1991	58,222,935	2.4%	59,065,020	4.2%	-1.4%
1992	60,757,528	4.4%	61,673,258	4.4%	-1.5%
1993	64,226,882	5.7%	64,489,102	4.6%	-0.4%
1994	67,532,862	5.1%	67,317,796	4.4%	0.3%
1995	71,046,217	5.2%	69,883,666	3.8%	1.7%
1996	72,506,824	2.1%	71,910,687	2.9%	0.8%
1997	74,994,021	3.4%	73,299,221	1.9%	2.3%
1998	75,421,325	0.6%	74,059,931	1.0%	1.8%
1999	72,250,601	-4.2%	74,494,378	0.6%	-3.0%
2000	74,363,831	2.9%	75,138,740	0.9%	-1.0%
2001	75,458,108	1.5%	76,176,912	1.4%	-0.9%
2002	76,799,997	1.8%	77,678,416	2.0%	-1.1%
2003	79,768,955	3.9%	79,603,946	2.5%	0.2%
2004	82,959,713	4.0%	81,766,520	2.7%	1.5%
Promedio 1952-2004		4.2%		4.1%	

(1) Filtro HP con lambda = 6,25 (Rawn Uhlig frequency rule)

(2) Desviación con respecto al PIB de tendencia

**Gráfico 44. Crecimiento del PIB de tendencia  
% anual**



Con la crisis de la deuda externa, que experimentó toda América Latina a comienzos de la década de los años ochenta, se produce un brusco freno en el crecimiento del PIB de tendencia. El ritmo de crecimiento se recupera a partir de 1985, y de ahí en adelante se estabiliza un ritmo de crecimiento promedio de 4,2% anual durante un período de diez años (Ver gráfico 44).

A partir de 1995, se produce un nuevo freno en el ritmo de crecimiento del PIB de tendencia, el cual cae hasta niveles inferiores al 1% anual hacia fines de la década de los años noventa. A partir del año 2000 se produce una recuperación gradual del ritmo de crecimiento del PIB de tendencia, y este se estima en 2,7% anual para el año 2004 (Ver Cuadro 36).

Para proyectar ritmos de crecimiento del PIB de tendencia futuros, se podría trabajar con el nivel estimado para 2004 ( $g = 2,7\%$  anual) como una hipótesis conservadora, o bien en una hipótesis más optimista, se podría considerar que Colombia vuelve a recuperar su ritmo de crecimiento promedio de 1985-1995 ( $g = 4,2\%$  anual).

Una hipótesis intermedia podría considerar un ritmo de crecimiento de 4% anual, que es similar al ritmo de crecimiento efectivo alcanzado en 2004 ( $g = 4,0\%$  anual).

#### 4. Sostenibilidad de la Deuda del Gobierno Nacional Central

La razón Deuda-PIB del GNC evolucionó en forma explosiva en los últimos años por una serie de razones. En primer lugar, se tuvo en forma persistente un déficit primario en lugar de un superávit primario en las cuentas fiscales. En segundo lugar, el ritmo de crecimiento del PIB de tendencia se frenó en forma abrupta. En tercer lugar, las tasas de interés reales implícitas pagadas por la deuda fueron extraordinariamente altas. Estos tres factores se potenciaron entre sí para producir el resultado observado.

Afortunadamente, el nivel de endeudamiento que existía en 1995 era bajo, lo que permitió absorber el crecimiento de la deuda sin generar una crisis fiscal. Sin embargo, el actual nivel de endeudamiento es elevado, y no es prudente continuar con una trayectoria que signifique seguir incrementando la relación Deuda-PIB en forma indefinida. En consecuencia, para hacer sostenible la deuda pública, se debe tratar de estabilizar la relación Deuda-PIB actual o un nivel semejante a ésta.

El esfuerzo fiscal necesario para reducir la relación Deuda-PIB es necesariamente más alto que el requerido para estabilizar la relación Deuda-PIB actual. Lo crucial es evitar que continúe creciendo la relación Deuda-PIB. El nivel al cual esta se estabilice no es tan importante como el hecho de que se estabilice.

Con el fin de examinar los factores que explican la evolución histórica de la relación Deuda-PIB se puede utilizar la ecuación que gobierna la evolución de la relación Deuda-PIB para estimar el superávit primario implícito en cada año:

$$d_t = d_{t-1} + \frac{(1+r)}{(1+g)} X_t$$

$$X_t = d_{t-1} - \frac{(1+r)}{(1+g)} d_t$$

En el cuadro 37 se estima el superávit primario implícito para todos los años durante el período 1995 a 2004. Se observa que durante todo el período, el superávit primario implícito es negativo, por lo que no había forma de estabilizar la relación Deuda-PIB. Este superávit primario implícito es similar al superávit primario efectivo (Ver Cuadro 37).

### **Cuadro 37. Superávit Primario Implícito**

(% del PIB)

	Razón Deuda/ PIB bt	Interés real implicito r	Tasa de crec real PIB g	b(t-1)(1+r)/(1+g)	Costo de rescate financiero	Superávit implícito xt	Superávit primario efectivo
1995	15.15						
1996	16.44	-1.3%	2.1%	14.65		-1.79	-1.52
1997	20.23	16.4%	3.4%	18.51		-1.72	-1.61
1998	24.47	14.5%	0.6%	23.04		-1.43	-1.90
1999	34.60	25.0%	-4.2%	31.93	0.01	-2.66	-2.77
2000	42.68	23.7%	2.9%	41.58	0.38	-0.73	-1.60
2001	48.39	6.8%	1.5%	44.94	0.67	-2.78	-1.37
2002	55.84	13.3%	1.8%	53.86	0.58	-1.39	-1.01
2003	55.71	1.6%	3.9%	54.64	0.42	-0.66	-0.50
2004	52.70	-2.9%	4.0%	52.04	0.37	-0.29	-0.29

Fuente: Elaboración propia

Si entre 1995 y 2004, la tasa de interés real promedio hubiese sido de 6,14% anual, y la tasa de crecimiento del PIB hubiese sido de 2,7% anual, la deuda en 2004 habría sido tan sólo de 36,0% del PIB. ¡Dos terceras partes de la relación efectiva que existía en 2004! Esto indica que los déficit primarios que tuvo el GNC explican alrededor del 56% del incremento que experimentó la relación Deuda-PIB en el período. Las condiciones macroeconómicas de bajo crecimiento, depreciación real del tipo de cambio, y altas tasas de interés real explican el resto.

En efecto, si se mantiene la tasa de interés real en 6,14% anual, y se considera el crecimiento efectivo del PIB, la deuda en 2004 habría alcanzado a 38,25% del PIB. Esto indica que el bajo ritmo de crecimiento del PIB explica alrededor de 6% del incremento que experimentó la relación Deuda-PIB. En consecuencia, el 38% del incremento en la relación Deuda-PIB está explicado por tasas de interés reales anormalmente altas, pagadas por el endeudamiento público. Una buena proporción de estas altas tasas de interés real se explican a su vez por la depreciación del tipo de cambio real.

Para determinar el superávit implícito que se requiere para estabilizar la relación Deuda-PIB se puede utilizar la siguiente fórmula:

$$x = d - \frac{(r + g)}{(1 + g)}$$

Si se desea estabilizar la relación Deuda-PIB en los niveles actuales ( $d=0,53$ ), y se considera una tasa de interés real de 6,14% ( $r=0,0614$ ), y un crecimiento de tendencia de 2,7% ( $g=0,027$ ) se obtiene un superávit primario del GNC necesario de 1,78% del PIB ( $x=0,0178$ ).

Un escenario de crecimiento más elevado, del orden de 4% real anual, con una tasa de interés real de 6,14% requeriría alcanzar un superávit primario de 1,09% del PIB.

### Cuadro 38. Superávit primario del GNC requerido (para estabilizar razón Deuda-PIB actual)

Crecimiento del PIB ( g )	Tasa de interés real ( r )		
	5.14%	6.14%	7.14%
2.7%	1.26%	1.78%	2.29%
4.0%	0.58%	1.09%	1.60%
4.2%	0.48%	0.99%	1.50%

#### Fuente: Elaboración propia

En el cuadro 38 se indica el superávit primario requerido para estabilizar la relación Deuda-PIB actual, considerando varios escenarios alternativos de crecimiento del PIB y de la tasa de interés real pagada sobre la deuda.

Si se considera el escenario medio de crecimiento del PIB y de tasa de interés real pagada por la deuda pública, se requiere alcanzar un superávit primario del orden de 1,1% del PIB. En 2004 se tuvo un déficit primario efectivo de cerca de -0,3% del PIB. Por ello, se requiere un aumento en el superávit primario de 1,4% del PIB para estabilizar la relación Deuda-PIB en los niveles actuales.

Las reformas necesarias para hacer sostenible el endeudamiento público deben considerar una combinación de aumento en la recaudación tributaria y/o reducción en el gasto público o transferencias a los otros niveles de gobierno, de tal forma de lograr un superávit primario efectivo igual al superávit primario requerido para estabilizar la razón Deuda-PIB.

#### 5. Sostenibilidad de la Deuda de los Gobiernos Territoriales

Para verificar la sostenibilidad de la deuda de los gobiernos territoriales se realiza un análisis similar al del punto anterior, pero esta vez aplicado a la situación consolidada de los gobiernos territoriales.

En el cuadro 39 se calcula el superávit primario implícito de los gobiernos territoriales para el período 1998 a 2004.

Cuadro 39. Superávit primario implícito de Gobiernos Territoriales  
( % del PIB)

	Razón Deuda/ PIB bt	Interés real implícito r	Tasa de crec real PIB g	$b(t-1)(1+r)/(1+g)$	Superávit implícito xt	Superávit primario efectivo
1998	3.27	-1.5%	0.6%	3.38	0.12	0.66
1999	3.67	21.2%	-4.2%	4.13	0.46	0.46
2000	3.76	21.4%	2.9%	4.33	0.57	0.61
2001	4.18	21.8%	1.5%	4.51	0.33	0.66
2002	3.86	17.8%	1.8%	4.84	0.98	1.16
2003	2.92	8.3%	3.9%	4.02	1.10	0.64
2004	2.15	4.4%	4.0%	2.93	0.78	0.78

Fuente: Elaboración propia

A diferencia de lo ocurrido con el GNC, los gobiernos territoriales si han tenido un superávit primario positivo durante los últimos años. Este superávit ha sido suficientemente alto, no solo estabilizar la razón Deuda-PIB, sino para disminuirlo.

En el cuadro 40, se muestra el superávit primario requerido para estabilizar la relación Deuda-PIB para el consolidado de los gobiernos territoriales.

Cuadro 40. Superávit primario de Gobiernos Territoriales requerido  
(para estabilizar razón Deuda-PIB actual)

Crecimiento del PIB ( g )	Tasa de interés real ( r )		
	5.14%	6.14%	7.14%
2.7%	0.05%	0.07%	0.10%
4.0%	0.02%	0.05%	0.07%
4.2%	0.02%	0.04%	0.06%

Fuente: Elaboración propia

Se observa que en un escenario medio de tasas de interés reales, se requiere un superávit primario de 0,05% del PIB para los gobiernos territoriales si se considera un crecimiento del PIB de tendencia de 4,0% anual.

En 2004, el superávit efectivo de los gobiernos territoriales fue de 0,78% del PIB, por lo que de mantenerse la situación actual, se debería observar una relación Deuda-PIB decreciente a nivel de los gobiernos territoriales.

Si el objetivo de recaudación de las finanzas públicas fuese el necesario para hacer sostenible el nivel de endeudamiento público, los gobiernos territoriales presentan una holgura presupuestaria consolidada que supera el 0,7% del PIB. Las transferencias del GNC a los gobiernos territoriales han sido mayores que las requeridas para hacer sostenible el endeudamiento público a nivel local.

## 6. Sostenibilidad de la Deuda del SPNF

El mismo análisis anterior se puede aplicar al consolidado del Sector Público No Financiero de Colombia. El propósito de este análisis es detectar posibles fuentes de holgura presupuestaria en otras entidades distintas del GNC y de los gobiernos territoriales.

En el cuadro 41 se calcula el superávit implícito del SPNF para el período 1998 a 2003. Se observa que, a diferencia de lo ocurrido con el GNC, el SPNF presenta superávits primarios efectivos positivos durante el período considerado.

**Cuadro 41. Superávit primario implícito del SPNF**  
( % del PIB)

	Razón Deuda/ PIB bt	Interés real implícito r	Tasa de crec real PIB g	$b(t-1)(1+r)/(1+g)$	Superávit implícito xt	Superávit primario efectivo
1998	29.32	9.3%	0.6%	29.13	-0.20	0.81
1999	38.76	22.0%	-4.2%	37.33	-1.43	0.01
2000	44.35	20.5%	2.9%	45.37	1.02	0.82
2001	48.51	11.1%	1.5%	48.55	0.03	0.94
2002	56.61	6.6%	1.8%	50.81	-5.80	1.36
2003	54.35	4.5%	3.9%	56.97	2.62	2.23

Fuente: Elaboración propia

Como la razón Deuda-PIB es neta de tenencias de bonos que representan deuda para un organismo pero un activo financiero para otro, y además existen operaciones bajo la línea (como el rescate financiero de FOGAFIN y FOGACOOP y prestamos entre entidades), el superávit implícito no coincide necesariamente con el superávit efectivo. Sin embargo, ambos indicadores sugieren la existencia de superávit primario importante en 2003 al nivel del SPNF.

El nivel de superávit primario necesario para hacer sostenible el endeudamiento público se presenta en el cuadro 42.

Se observa que, considerando un escenario medio de tasas de interés reales, el superávit primario necesario del SPNF para estabilizar la actual relación Deuda-PIB alcanza al 1,84% del PIB considerando un ritmo de crecimiento del PIB de tendencia de 2.7% anual; y de 1,13% del PIB si el crecimiento del PIB se acelera a 4% anual.

**Cuadro 42. Superávit primario del SPNF requerido**  
(para estabilizar razón Deuda-PIB actual)

Crecimiento del PIB ( g )	Tasa de interés real ( r )		
	5.14%	6.14%	7.14%
2.7%	1.31%	1.84%	2.38%
4.0%	0.60%	1.13%	1.66%
4.2%	0.50%	1.02%	1.55%

Fuente: Elaboración propia

El SPNF consolidado alcanzó un superávit primario efectivo de 2,23% del PIB en 2003. Por ello, si se considera la situación fiscal al nivel del SPNF, el superávit actual es suficiente para estabilizar la relación Deuda-PIB.

## 7. ¿Fueron las Reformas suficientes?

De todo el análisis anterior surge una pregunta: ¿Fueron las reformas de 2002 y 2003 suficientes para asegurar la sostenibilidad de la Deuda Pública? Y si no lo fuera, ¿Cuáles son las opciones de política que tiene Colombia para lograr esta sostenibilidad?

La respuesta a la primera pregunta, como ya suele ser usual en economía, es: **depende**. En este caso depende de si la pregunta se hace para el GNC, el SPNF o los gobiernos territoriales.

### Equilibrio del SPNF

Si se considera el equilibrio completo del SPNF, se observa que el superávit efectivo actual es mayor que el valor necesario para estabilizar la relación Deuda-PIB. Esto significa que si la pregunta se hace a nivel del SPNF, la respuesta es que Sí. Las reformas implementadas fueron suficientes para hacer sostenible la deuda pública a nivel del SPNF.

El superávit primario efectivo del SPNF es alrededor de 2,2% del PIB. En el cuadro 42 se observa que este nivel es más que suficiente para estabilizar la relación Deuda-PIB considerando una tasa de interés real de 6,14%. Si se considera una tasa de interés real promedio un punto más alto, también se puede estabilizar la relación Deuda-PIB, mientras el ritmo de crecimiento promedio de la economía sea superior a 3% anual.

Si la única preocupación es a nivel del SPNF, la respuesta es que la misión está cumplida y la única preocupación es lograr sustituir los impuestos transitorios cuando estos dejen de ser aplicados, y cuidar el equilibrio ya logrado.

### Equilibrio de gobiernos territoriales

Por otro lado, si la pregunta se hace en relación al equilibrio de los gobiernos territoriales, la respuesta también es positiva. Los gobiernos territoriales generan un superávit primario que es más que suficiente para estabilizar su relación Deuda-PIB.

El superávit primario de los gobiernos territoriales en 2004 fue superior a 0,7% del PIB. De acuerdo a lo que se observa en el cuadro 40, se requiere un superávit del orden de 0,1% del PIB para la mayor parte de los escenarios de crecimiento y tasa de interés.

De hecho, se podrían disminuir los ingresos de los gobiernos territoriales en alrededor de 0,6% del PIB y todavía la deuda pública de los gobiernos territoriales sería sostenible.

### Equilibrio del GNC

Si se considera el equilibrio del Gobierno Nacional Central, la respuesta a la pregunta sobre la sostenibilidad es negativa. Las últimas reformas implementadas no son suficientes para estabilizar la deuda pública del GNC.

En 2004, luego de las reformas implementadas, el GNC tuvo un déficit primario del orden de -0,3% del PIB. De acuerdo al cuadro 38, se requiere un superávit primario del orden de 1,1% del PIB para estabilizar la relación Deuda-PIB actual, considerando un escenario medio de crecimiento y tasas de interés (crecimiento de 4% anual y tasa de interés real de 6,14%). Si se considera una tasa de interés real mayor en un punto porcentual, el superávit primario requerido aumenta a 1,6% del PIB.

Si se desea estabilizar la relación Deuda-PIB del GNC es necesario incrementar el superávit primario en al menos 1,4 puntos porcentuales del PIB. Se requiere una combinación de medidas tributarias y/o reducción de gastos que genere un incremento de al menos 1,4% del PIB.

En síntesis, el SPNF está equilibrado, a los gobiernos territoriales les sobran recursos, y al GNC le faltan al menos 1,4 puntos porcentuales del PIB para alcanzar un equilibrio sostenible. Si fuera factible reasignar recursos entre los distintos organismos que componen el SPNF, no sería necesario tomar ninguna medida tributaria o de reducción de gastos para sostener la relación Deuda-PIB, ya que el SPNF está equilibrado. Tampoco se necesitaría ninguna medida adicional, si los organismos superavitarios que componen el SPNF, invirtieran sus excedentes en comprar bonos del GNC. Sin embargo, esta es una situación poco estable en el tiempo.

Las utilidades del Banco de la República son una fuente de financiamiento del GNC. Si estas se tomaran en cuenta, bajaría el requerimiento de recursos para el GNC. En 2004 estas utilidades alcanzaron al 0,3% del PIB. Sin embargo, el costo de la reestructuración financiera demandó recursos al GNC (bajo la línea) por 0,4% del PIB. Por ello, en alguna medida, las utilidades del Banco de la República han servido para financiar el costo de la reestructuración financiera. Si a futuro no se requiriera apoyar al sector financiero, se podrían considerar estas utilidades como parte de los recursos necesarios para estabilizar la deuda pública.

### **¿Cuál es el ente relevante para estabilizar la deuda: el SPNF o el GNC?**

Una muy buena pregunta conceptual es respecto de cual es el ente relevante en el caso de Colombia, que requiere estabilizar su relación Deuda-PIB. ¿Es el Sector Público No Financiero el ente relevante o es el Gobierno Nacional Central? Existen buenos argumentos a favor de las dos opciones. Sin embargo, la clave para responder esta pregunta depende de las restricciones legales, constitucionales e incluso políticas, que existen para alterar la distribución de las transferencias y de los ingresos entre los distintos organismos que componen el SPNF.

Si estas restricciones fueran altas, como es el caso de Brasil, en donde la Constitución establece un marco rígido sobre los impuestos asignados a cada nivel (Federal, estatal y municipal) así como las transferencias entre el gobierno federal, los estados y los municipios, prácticamente no existe margen para redistribuir la carga fiscal entre las distintas entidades que componen el SPNF. En este caso, la sostenibilidad de la deuda debe cumplirse a nivel del gobierno federal, así como a nivel de cada estado y municipio.

En el otro extremo, está el caso de Chile, un país centralizado donde existe un amplio margen de maniobra para cambiar las transferencias entre el gobierno central y los municipios (el nivel regional es sólo una prolongación del nivel central). En este caso, la sostenibilidad de la deuda debe evaluarse a nivel del SPNF.

Si el caso de Colombia se parece más al de Brasil que al de Chile, en cuanto a la dificultad de alterar la distribución de los impuestos y de las transferencias entre los distintos organismos que componen el SPNF, entonces es importante estabilizar la relación Deuda-PIB tanto al nivel central, como a nivel de cada departamento y municipio. En este caso, la estabilización de la deuda del GNC es la tarea relevante a cumplir.

Si se estabiliza la relación Deuda-PIB a nivel del SPNF, en un contexto que a algunos entes que lo componen les sobran recursos y a otros entes les falta, sólo se puede sostener si existe la flexibilidad legal y política para redistribuir recursos entre estos entes, o si los entes superávitarios están dispuestos a prestarle recursos a los entes deficitarios. De otro modo, la situación es insostenible.

### **¿Deuda bruta o deuda neta?**

Una pregunta que surge del análisis de la evolución de la relación Deuda-PIB es si se debe utilizar el endeudamiento en términos brutos o en términos netos. La respuesta es que se debe utilizar la deuda en términos netos.

La explicación de lo anterior es la siguiente: Un déficit es igual a una necesidad de financiamiento. Este financiamiento debe tener como contrapartida una variación en la posición neta deudora (o acreedora si se tratara de un superávit) del ente que está demandando el financiamiento. La posición neta deudora (o acreedora) es por definición la diferencia entre lo que se debe (la deuda bruta) y lo que se tiene como acreencia. Por ello el concepto relevante es la deuda neta.

### **¿Deudas explícitas o deudas implícitas?**

En el análisis anterior, se utilizó el endeudamiento formal y explícito tanto del GNC, los gobiernos territoriales y el SPNF. Sin embargo muchas veces los países tienen deudas implícitas que no están registradas formalmente en la contabilidad, pero que afectan el valor presente de las obligaciones futuras.

Una de estas deudas implícitas surge del respaldo que otorgan los estados a sus sistemas financieros. Muchos países evitan la quiebra de sus instituciones financieras para mantener funcionando los sistemas de pago y crediticios de la economía. En el caso de Colombia, el último rescate del sistema financiero le costó un promedio de 0,5% del PIB entre 2000 y 2004. En 2004, este costo representó alrededor de 0,4% del PIB, y está registrado bajo la línea en el cálculo del déficit. De alguna forma, las utilidades del Banco de la República han proveído financiamiento suficiente para cubrir esta deuda.

Una segunda deuda implícita futura está relacionada al sistema público de seguridad social. En efecto, con el paulatino proceso de envejecimiento de la población colombiana junto con los efectos del desplazamiento de los afiliados del sistema público al sistema privado de pensiones, se produce un aumento en el déficit futuro en las distintas cajas que constituyen el sistema público de seguridad social durante un período de transición que abarca más de una década.

Cálculos preliminares del CONFIS indican que, incluso considerando un escenario de reformas a la seguridad social, se obtiene un déficit consolidado creciente del ISS, las cajas públicas, el FOMAG, las cajas de las FFAA, y los GPM (Fondos Privados) entre los años 2011 y 2020. El déficit consolidado permanece relativamente estable entre 2004 y 2010, y tiende a disminuir de 2020 hacia delante (Ver cuadro 43).

Ante este mayor requerimiento de fondos se pueden adoptar tres estrategias posibles: la primera y más conservadora desde el punto de vista fiscal, es una estrategia de ajuste que consiste en aumentar los ingresos y/o reducir los gastos a partir de 2011, para acomodar el incremento previsto en el déficit del sistema de seguridad social público para la década que sigue. Esto requeriría agregar alrededor de 0,1% del PIB de ajuste adicional, si consigue reformar el sistema y alrededor de 0,4% del PIB si no se reforma. Una segunda estrategia, que puede considerarse como de financiamiento, consistiría en financiar este mayor déficit con un aumento entre 2011 y 2020 de la relación Deuda-PIB de Colombia, y generar un superávit primario para estabilizar la relación Deuda-PIB obtenida en 2020. Esto requiere un ajuste menor que en la opción anterior. Una tercera estrategia, que podría llamarse de canje de activos por

pasivos, podría consistir en implementar un programa de privatización de activos públicos por un monto que equivalga al valor presente del mayor déficit generado durante la década de 2011 al 2020.

**Cuadro 43. Colombia: Pasivo Pensional a cargo c**  
(Escenario con reforma como % )

	1991	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
<b><u>ISS</u></b>											
Ingresos	1.2%	1.0%	0.9%	0.8%	1.0%	0.8%	0.8%	0.8%	0.8%	0.9%	0.9%
Pago	1.4%	1.5%	1.8%	1.9%	2.0%	2.1%	2.2%	2.2%	2.3%	2.3%	2.3%
Balance Operación	-0.2%	-0.5%	-0.8%	-1.0%	-1.0%	-1.3%	-1.3%	-1.3%	-1.4%	-1.4%	-1.4%
Balance total (Rendimientos)	0.4%	0.0%	-0.3%	-0.6%	-0.6%	-1.3%	-1.3%	-1.3%	-1.4%	-1.4%	-1.4%
Reserva	3.3%	2.9%	2.5%	1.4%	0.6%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%
<b>Balance Neto de reserva</b>	<b>3.3%</b>	<b>2.9%</b>	<b>2.5%</b>	<b>1.4%</b>	<b>0.6%</b>	<b>-0.7%</b>	<b>-1.3%</b>	<b>-1.3%</b>	<b>-1.4%</b>	<b>-1.4%</b>	<b>-1.4%</b>
<b><u>Cajas Públicas</u></b>											
Ingresos	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%
Pago	0.0%	0.0%	0.0%	1.6%	1.8%	1.8%	1.7%	1.6%	1.6%	1.5%	1.5%
<b>Balance Operación</b>	<b>0.0%</b>	<b>0.0%</b>	<b>0.0%</b>	<b>-1.6%</b>	<b>-1.8%</b>	<b>-1.8%</b>	<b>-1.7%</b>	<b>-1.6%</b>	<b>-1.6%</b>	<b>-1.5%</b>	<b>-1.5%</b>
<b><u>FOMA</u></b>											
Ingresos	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.2%	0.2%	0.2%	0.2%	0.2%	0.2%
Pago	0.2%	0.2%	0.3%	0.4%	0.5%	0.6%	0.6%	0.7%	0.7%	0.8%	0.8%
<b>Balance Operación</b>	<b>-0.2%</b>	<b>-0.2%</b>	<b>-0.2%</b>	<b>-0.3%</b>	<b>-0.4%</b>	<b>-0.4%</b>	<b>-0.4%</b>	<b>-0.5%</b>	<b>-0.5%</b>	<b>-0.5%</b>	<b>-0.5%</b>
<b><u>FF.AA</u></b>											
Ingresos	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%
Gasto	0.7%	0.7%	0.7%	0.7%	0.7%	0.7%	0.7%	0.7%	0.6%	0.6%	0.6%
<b>Balance Operación</b>	<b>-0.7%</b>	<b>-0.7%</b>	<b>-0.7%</b>	<b>-0.6%</b>							
<b>Bonos tipificados</b>	<b>0.1%</b>	<b>0.1%</b>	<b>0.2%</b>	<b>-0.3%</b>	<b>-0.3%</b>	<b>-0.3%</b>	<b>-0.4%</b>	<b>-0.4%</b>	<b>-0.5%</b>	<b>-0.5%</b>	<b>-0.5%</b>
<b>GPM (Fondos privados)</b>	<b>0.0%</b>										
<b>Mesada</b>				<b>0.0%</b>	<b>0.0%</b>	<b>0.0%</b>	<b>0.1%</b>	<b>0.2%</b>	<b>0.2%</b>	<b>0.2%</b>	<b>0.2%</b>
<b>TOTA</b>	<b>-0.6%</b>	<b>-1.1%</b>	<b>-1.5%</b>	<b>-3.6%</b>	<b>-4.0%</b>	<b>-4.5%</b>	<b>-4.5%</b>	<b>-4.4%</b>	<b>-4.5%</b>	<b>-4.5%</b>	<b>-4.5%</b>

Fuente: CONI

**Cuadro 43 (continuación). Colombia: Pasivo Pensional a cargo**  
(Escenario con reforma como %)

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
<b>ISS</b>												
Ingresos	0.86	0.88	0.88	0.88	0.88	0.86	0.88	0.88	0.88	0.88	0.89	0.89
Pago	2.41	2.44	2.44	2.47	2.48	2.48	2.50	2.50	2.49	2.49	2.48	2.48
Balance Operación	-1.55	-1.56	-1.56	-1.59	-1.60	-1.62	-1.62	-1.62	-1.61	-1.61	-1.59	-1.59
Balance total (Rendimientos)	-1.55	-1.56	-1.56	-1.59	-1.60	-1.62	-1.62	-1.62	-1.61	-1.61	-1.59	-1.59
Reserva	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
<b>Balance Neto de resc</b>	<b>-1.55</b>	<b>-1.56</b>	<b>-1.56</b>	<b>-1.59</b>	<b>-1.60</b>	<b>-1.62</b>	<b>-1.62</b>	<b>-1.62</b>	<b>-1.61</b>	<b>-1.61</b>	<b>-1.59</b>	<b>-1.59</b>
<b>Cajas Públicas</b>												
Ingresos	0.07	0.07	0.07	0.06	0.06	0.06	0.06	0.06	0.06	0.06	0.06	0.06
Pago	1.26	1.19	1.14	1.07	1.00	0.96	0.90	0.88	0.80	0.78	0.75	0.75
<b>Balance Operación</b>	<b>-1.22</b>	<b>-1.12</b>	<b>-1.07</b>	<b>-1.01</b>	<b>-1.00</b>	<b>-0.90</b>	<b>-0.90</b>	<b>-0.82</b>	<b>-0.74</b>	<b>-0.72</b>	<b>-0.69</b>	<b>-0.69</b>
<b>FOMA</b>												
Ingresos	0.22	0.22	0.22	0.22	0.21	0.19	0.19	0.18	0.18	0.18	0.17	0.17
Pago	0.86	0.90	0.90	0.92	0.93	0.95	0.97	0.98	1.00	1.00	1.02	1.02
<b>Balance Operación</b>	<b>-0.64</b>	<b>-0.68</b>	<b>-0.68</b>	<b>-0.70</b>	<b>-0.72</b>	<b>-0.76</b>	<b>-0.78</b>	<b>-0.80</b>	<b>-0.82</b>	<b>-0.82</b>	<b>-0.85</b>	<b>-0.85</b>
<b>FF.AA</b>												
Ingresos	0.04	0.04	0.04	0.04	0.04	0.04	0.04	0.04	0.04	0.04	0.04	0.04
Gasto	0.71	0.74	0.75	0.78	0.79	0.81	0.81	0.81	0.82	0.82	0.85	0.85
<b>Balance Operación</b>	<b>-0.67</b>	<b>-0.70</b>	<b>-0.71</b>	<b>-0.74</b>	<b>-0.75</b>	<b>-0.77</b>	<b>-0.77</b>	<b>-0.77</b>	<b>-0.78</b>	<b>-0.78</b>	<b>-0.81</b>	<b>-0.81</b>
<b>Bonos tipic</b>	<b>-0.82</b>	<b>-0.82</b>	<b>-0.82</b>	<b>-0.82</b>	<b>-0.82</b>	<b>-0.82</b>	<b>-0.91</b>	<b>-0.91</b>	<b>-0.91</b>	<b>-0.91</b>	<b>-0.91</b>	<b>-0.91</b>
<b>GPM (Fondos priva</b>	<b>0.00</b>	<b>-0.00</b>	<b>-0.00</b>	<b>-0.00</b>	<b>-0.00</b>							
<b>Mesada 1</b>	<b>0.33</b>	<b>0.33</b>	<b>0.34</b>	<b>0.34</b>	<b>0.34</b>	<b>0.36</b>	<b>0.37</b>	<b>0.37</b>	<b>0.37</b>	<b>0.37</b>	<b>0.39</b>	<b>0.39</b>
<b>TOTA</b>	<b>-4.61</b>	<b>-4.61</b>	<b>-4.61</b>	<b>-4.55</b>	<b>-4.55</b>	<b>-4.61</b>	<b>-4.61</b>	<b>-4.61</b>	<b>-4.61</b>	<b>-4.61</b>	<b>-4.55</b>	<b>-4.55</b>

Fuente: CONI

## 8. Medidas posibles para alcanzar la sostenibilidad del GNC

Para lograr la sostenibilidad de la deuda del GNC se necesita implementar un conjunto de medidas que aporten al menos 1,4 puntos porcentuales del PIB.

Algunas medidas posibles de implementar para lograr lo anterior son las siguientes:

### a) Reducción del gasto público del GNC

La austeridad en el gasto público es siempre una medida sana para aumentar el superávit primario. Una reducción de gastos públicos en todas aquellas partidas cuya valoración social sea inferior al costo de proveerla, permite incrementar el bienestar de la economía. Aquí la limitación normalmente es más de naturaleza política que técnica. Técnicamente, no es tan difícil identificar gastos que pueden ser susceptibles de ser reducidos, con un beneficio para la sociedad. Sin embargo, para poder implementar estas reducciones, estas deben ser políticamente aceptables, con el fin de tener el respaldo necesario en el poder legislativo.

### b) Reasignación de recursos desde gobiernos territoriales

Los gobiernos territoriales poseen más recursos que los necesarios para estabilizar su relación Deuda-PIB. Esto plantea la posibilidad de transferir gastos del GNC a los gobiernos territoriales o bien de reducir las transferencias del GNC a los gobiernos territoriales. Esto permitiría aumentar el superávit primario del GNC hasta en 0,60% del PIB.

### c) Traspaso de sobretasa de gasolina de municipios a GNC

El impuesto a la gasolina es de propiedad del GNC. Se podría eliminar la sobretasa a la gasolina, que actualmente es de propiedad de los municipios, combinándola dentro del impuesto a la gasolina, de tal forma de mantener constantes los precios a público de la gasolina y el ACPM. Esto permitiría desviar recursos de los gobiernos territoriales para el GNC estimados en 0,36% del PIB.

### d) Ampliación de la base del IVA

La incorporación de un mayor número de bienes y servicios en la red del IVA permite mejorar el control cruzado de este impuesto, y ganar eficiencia al hacer más general la base del impuesto, y mantener inalterados los precios relativos de los distintos bienes. En el cuadro 11 se observa que casi de las ventas del sector agropecuario corresponden a bienes excluidos (tasa cero). Adicionalmente un 93% de los servicios de electricidad, gas y agua; un 42% de los servicios de transporte; un 82% de los servicios de construcción; y un 63% de otros servicios se encuentran exentos.

Lo ideal sería tener un esquema en que sólo los bienes exportados tengan tasa cero, y estén exentos solo los servicios típicos que se dejan fuera en todos los países (servicios de gobierno, educación, salud, propiedad de vivienda, y servicios financieros) más un conjunto pequeño de bienes y servicios que representen una fracción importante de la canasta de consumo de los sectores más pobres. Esto deja pie a la posibilidad de introducir nuevos bienes y servicios a la red del IVA. Si tan sólo se agregara un conjunto de bienes y servicios que representara el 5% del PIB, se podría obtener una recaudación adicional en el IVA del orden de 0,3% del PIB.

### e) Aumento de la tasa del IVA

La actual presión tributaria de Colombia se acerca al 22% del PIB, y sin embargo la tasa general del IVA es de 16%. Colombia tiene una tasa de IVA que es inferior a la de algunos países que tienen mucho menor presión tributaria (como Chile y Perú, por ejemplo). Por ello, existe un claro potencial para aumentar la tasa del IVA, la que de alguna forma está desalineada con la presión tributaria del país.

Si se subiera la tasa general del IVA de 16% a 18%, se podría llegar a obtener hasta 0,77% del PIB en recaudación adicional.

Por otro lado, un alza del IVA de 16% a 20% generaría una recaudación de 1,50% del PIB.

### f) Eliminación de rebajas en impuesto a la renta de personas naturales

El impuesto a la renta en Colombia es básicamente un impuesto a las empresas. La contribución que hacen las personas naturales a este impuesto es muy pequeña.

La razón de lo anterior, es que actualmente el límite de exención del impuesto a la renta en el caso de las personas naturales es bastante elevado. Los ingresos laborales poseen una exención de los primeros 5 salarios mínimos, más el 25% del exceso sobre este mínimo. Adicionalmente pueden ser deducidos los intereses por financiación de vivienda y una proporción de los gastos en salud o educación. A la renta bruta se le pueden efectuar deducciones presuntas por un monto equivalente al 30% de ésta. Del monto resultante se pueden rebajar hasta un 25% adicional por diversos conceptos a fin de determinar la base gravable.

Para el año 2004, la renta gravable inferior a \$ 20,4 millones anuales está exenta. Esto significa que si un contribuyente hiciera uso de las deducciones que le permite la ley, habría estado exento si su renta bruta hubiese sido menor a \$ 38,85 millones anuales, lo que equivale aproximadamente a 7,21 veces el PIB per cápita.

Si se eliminaran todas las rebajas y deducciones dejando únicamente el monto exento de \$ 20,4 millones de pesos, se tendría un nivel de exención de 3,79 veces el PIB per cápita. Este nivel es todavía elevado, pero se encuentra más en línea con los otros países

latinoamericanos. Se estima que esta medida generaría una recaudación adicional en el impuesto a la renta que se estima en 0.59% del PIB.

Si se tomara la medida anterior, sería conveniente hacer más suave los tramos marginales del impuesto a la renta (actualmente 20% - 29% - 35%) para afectar en forma menos pronunciada a los sectores de ingresos medios.

**g) Aumento en impuesto a los combustibles**

Si se suma la recaudación del impuesto a la gasolina y al ACPM con la sobretasa a la gasolina, se obtiene una recaudación que alcanza a 0,75% del PIB. Este nivel de recaudación es bajo, si se compara con el obtenido por otros países latinoamericanos tales como Chile (1,35% del PIB); Guatemala (0,94% del PIB); Perú (1,19% del PIB) y Uruguay (1,85% del PIB).

En el cuadro 43 se aprecia que en los últimos años, Colombia ha sido uno de los países Latinoamericanos con menor precio de la gasolina. Esto deja un potencial para incrementar los impuestos a la gasolina y al ACPM.

**Cuadro 43. America Latina: Precios domesticos de la gasolina  
(US\$ por galon)**

	Dic 98	Dic 99	Sep 00	Jun 02
Argentina	2.80	3.07	3.52	1.52
Bolivia	1.63	1.88	2.00	1.78
Brasil	2.50	2.77	3.11	1.72
Chile	1.86	1.86	2.46	3.50
Colombia	0.93	1.21	1.38	1.45
Costa Rica	2.26	2.06	2.44	3.15
Rep Dominicana	1.42	1.75	2.13	2.04
Ecuador	0.92	0.58	0.70	1.12
El Salvador	1.09	1.61	1.83	1.85
Mexico	1.63	1.90	2.11	2.31
Peru	1.55	1.99	2.29	2.71
Uruguay	3.40	3.68	4.50	5.81
Venezuela	0.47	0.41	0.34	0.24
Promedio	1.73	1.91	2.22	2.25
Estados Unidos	0.99	1.30	1.56	1.39
Brent (US\$/ barril)	9.85	25.52	29.89	23.18

Fuente: Energy Détente e informacion FMI

Una recaudación total de este impuesto en torno al 1% del PIB es perfectamente obtenible, a la luz de lo logrado por otros países latinoamericanos. Esto implicaría un alza del orden del 14% en los precios a público de la gasolina, y generaría una recaudación adicional de 0,25% del PIB.

**h) Aumento en impuesto a cigarrillos**

La recaudación del impuesto a los cigarrillos en Colombia alcanza a alrededor de 0,13% del PIB. Esta cifra es bastante inferior a la que se recaudaba en 1990 (0,22% del PIB), así como también es inferior a la recolectada en otros países Latinoamericanos como por ejemplo Guatemala (0,14% del PIB); Chile (0,63% del PIB); y Uruguay (0,74% del PIB). Si se aumentaran los impuestos sólo con la meta de volver a la recaudación histórica alcanzada en 1990 se obtendría una recaudación adicional de 0,09% del PIB.

Esta recaudación es de propiedad de los departamentos. Sin embargo, se podrían reducir las transferencias del GNC a los departamentos en este monto, y ellos podrían recuperar la recaudación a través de este impuesto.

**i) Aumento en impuesto a licores**

La recaudación del impuesto a los licores alcanza a alrededor de 0,33% del PIB. Esta cifra es inferior a la que se recaudaba en 1990 (0,52% del PIB), lo que permite generar un potencial de recaudación adicional de 0,19% del PIB si se vuelve a la tributación de comienzos de los noventa.

También esta recaudación es de propiedad de los departamentos, y se requeriría un ajuste en las transferencias para canalizar la recaudación adicional hacia el GNC.

**j) Centralización voluntaria de impuestos territoriales**

Con la implementación del proyecto MUISCA y el establecimiento del RUT de identificación de los contribuyentes, mejorará la capacidad de administración tributaria de la DIAN. En muchos países, la recaudación de los impuestos territoriales, y selectivos como cigarrillos, cerveza y licores están centralizados en una entidad, ya que existen economías de escala en la labor de captura de información y recolección de impuestos.

Esto abre bases para que de forma voluntaria, los departamentos o municipios que se interesen puedan contratar con la DIAN la recolección de todo o parte de sus tributos territoriales a cambio de un porcentaje de la recaudación (en un rango probable de 1 a 2%). Esto abre posibilidades para incrementar la recaudación tributaria.

## IX. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

La presión tributaria total en Colombia superó el 22% del PIB 2004, cifra que no es baja en el contexto Latinoamericano.

La reforma tributaria de 2002 (Ley 788) tuvo un impacto significativo en la recaudación tributaria de Colombia. Se estima que el impacto del primer año de la reforma tributaria alcanzó al 0,73% del PIB, lo cual está un 10% por encima de la recaudación estimada por la DIAN para este período (0,6% del PIB).

El grueso del impacto recaudatorio de la reforma tributaria de 2002 proviene de las medidas concernientes al IVA. Estas se estiman en 0,55% del PIB y representan más del 75% del incremento de la recaudación total de la reforma.

Se estima que los efectos recaudatorios de la reforma tributaria de 2003 (Ley 863) alcanzan al 1,37% del PIB, lo que la convierte en una de las reformas más significativas a nivel mundial.

El impacto de la reforma tributaria de 2003 sobre la equidad es ampliamente positivo, desde el momento en que más del 73% del incremento en la recaudación proviene de un aumento en la tributación directa, que afecta directamente a los sectores de más altos ingresos de la población. Por ello se estima que los efectos distributivos de esta reforma fueron progresivos.

Si se toman ambas reformas en conjunto (2002 y 2003), se observa que el impacto recaudatorio combinado de ellas alcanza al 2,1% del PIB lo que es muy significativo bajo cualquier estándar. Estas reformas permitieron compensar la caída en la recaudación de otros impuestos, generando un incremento total de 1,3% del PIB en la presión tributaria total del país.

Alrededor del 51% del incremento en la recaudación combinada de ambas reformas provino de impuestos directos, y el 49% restante de impuestos indirectos. Por ello se puede considerar que el impacto combinado de ambas reformas fue progresivo desde el punto de vista de la equidad.

Con respecto al problema de la sostenibilidad de la deuda pública, si se considera el equilibrio completo del SPNF, se observa que el superávit efectivo actual es mayor que el valor necesario para estabilizar la relación Deuda-PIB. Esto significa que las reformas implementadas fueron suficientes para hacer sostenible la deuda pública a nivel del SPNF.

En relación a la sostenibilidad de la deuda de los gobiernos territoriales, se observa que éstos generan un superávit primario que es más que suficiente para estabilizar su relación Deuda-PIB. De hecho, se podrían disminuir los ingresos de los gobiernos territoriales en alrededor de 0,6% del PIB y todavía la deuda pública de los gobiernos territoriales sería sostenible.

Con respecto al Gobierno Nacional Central, se observa que las últimas reformas implementadas no son suficientes para estabilizar la deuda pública del GNC.

Si se desea estabilizar la relación Deuda-PIB del GNC es necesario incrementar el superávit primario en al menos 1,4 puntos porcentuales del PIB. Se requiere una combinación de medidas tributarias y/o reducción de gastos que genere un incremento de al menos 1,4% del PIB.

En el cuadro 44 se presenta un conjunto de medidas de política fiscal que podrían considerarse para alcanzar un equilibrio sostenible en la deuda pública del GNC. No existe una sola medida fiscal aislada que permita resolver el problema del endeudamiento del Gobierno Nacional Central de Colombia. Mas bien es necesario considerar un paquete de medidas que en conjunto permitan solucionar el problema.

Para hacer sostenible la deuda pública del GNC se requiere aumentar el superávit primario en 1,40% del PIB. Adicionalmente se requiere reemplazar impuestos de naturaleza transitoria como la sobretasa de 10% en el impuesto a la renta (0,62% del PIB), el aumento de 1 por mil en el GMF (0,19% del PIB), y el impuesto al patrimonio (0,17% del PIB). Esto da origen a un requerimiento de recursos que alcanzan al 2,38% del PIB para sustituir los impuestos transitorios y hacer sostenible la deuda pública.

En el cuadro 44 se presenta un menú de medidas posibles que permitirían lograr la meta de recaudación anterior.

Cuadro 44. Medidas para hacer sostenib

Medidas posi	Impact % del PI
<b>Gastos</b>	
- Reducción del gasto público d	(+)
<b>Transferencias de gobiernos territ</b>	
- Absorción de sobretasa a la gasolina en impuesto	0.36
- Disiminución de transferencias de GNC a gobiernos	0.24
- Aumento en impuesto a cig	0.09
- Aumento en impuesto a l	0.19
- Centralización voluntaria de impuestos te	(+)
<b>Reformas al I</b>	
- Ampliación de la base de	0.20
- Aumento de tasa general de 16%	0.77
- Aumento de tasa general de 18%	0.77
<b>Reformas al Impuesto a la F</b>	
- Eliminación de rebajas en impuesto a la renta d	0.59
<b>Impuesto a gasolina y A</b>	
- Aumento de impuesto a combu	0.25
Total medidas posi	3.42
<b>Recaudacion requeri</b>	
- Aumento de superávit primario de GNC para alcanzar sc	1.40
- Sustitución de 10% de sobretasa €	0.62
- Sustitución de 1 por mil ei	0.19
- Sustitución de impuesto al patr	0.17
Total recaudación requ	2.38

Fuente: Elaboración p

## X. REFERENCIAS

María Angélica Arbeláez y Sandra Zuluaga, "Impuestos Implícitos y Explícitos al Sector Financiero Colombiano: 1995-2001", en "El Sector Financiero de cara al Siglo XXI", Fedesarrollo, 2002.

Andrés Arias, Alberto Carrasquilla, y Arturo Galindo, "Efectos en Bienestar de la Represión Financiera", Documento Cede, Abril 2002.

Sergio Clavijo, "Tributación, Equidad y Eficiencia en Colombia: Guía para salir de un sistema tributario amalgamado", Banco de la República, Febrero de 2005.

DAF, "Tributos Departamentales", Ministerio de Hacienda y Crédito Público, 2004.

DAF, "Tributos Distritales y Municipales", Ministerio de Hacienda y Crédito Público, 2004.

DIAN, "Reforma Tributaria Ley 788 de 2002", Borrador preliminar, 2002.

DIAN, "Reforma Tributaria Ley 863 de 2003", Borrador preliminar, 2003.

DIAN, "Concepto Unificado del Impuesto sobre las Ventas 2003", Codex, 2003 b.

DIAN, "Estatuto Tributario 2004", Legis, 2004.

DIAN, "Elementos a considerar en una Reforma Estructural del Sistema Tributario", Borrador preliminar, 2004 b.

Arnold Harberger, "Tributación, Crecimiento y Bienestar: El caso Colombiano (1970-1999)", PEG, Enero 2003.

LEY 788 de 2002, Diario Oficial, 27 de Diciembre de 2002.

LEY 863 de 2003, Diario Oficial, 29 de Diciembre de 2003.

Fabio Sánchez y Silvia Espinosa, "Diagnóstico Básico de la Situación de los Ingresos del Orden Nacional de Colombia", Borrador Preliminar, Noviembre 2002.

Rodrigo Suescún, "Raising Revenue with Transaction Taxes in Latin America – or ¿Is it better to tax with the Devil you know? World Bank Policy Research Working Paper 3279, Abril 2004.

## ANEXO 1

### CONSTRUCCION DE UNA SERIE DEL PIB NOMINAL MOVIL

Para construir una serie del PIB nominal móvil, se utiliza como base la información de las cuentas nacionales trimestrales del DANE. A partir de la serie trimestral del PIB nominal (en millones de pesos de cada año) y del PIB real (en millones de pesos de 1994), se construye la suma móvil de 12 meses tanto del PIB nominal como del PIB real como la suma de los cuatro últimos trimestres. Se calcula el deflactor del PIB como la división entre el PIB nominal móvil y el PIB real móvil (Ver cuadro A1).

Cuadro A1. Datos básicos para construcción de PIB móvil

		PIB nominal DANE Mill \$	PIB nominal Móvil anual Mill \$	PIB real DANE Mill \$ 94	PIB real Móvil anual Mill \$ 94	Deflactor PIB
2000	MAR	41,142,655		17,728,125		
	JUN	42,391,276		17,889,454		
	SEP	44,997,285		19,083,420		
	DIC	46,365,042	174,896,258	19,662,832	74,363,831	2.3519
2001	MAR	43,752,870	177,506,473	18,086,329	74,722,035	2.3756
	JUN	45,845,877	180,961,074	18,303,057	75,135,638	2.4085
	SEP	48,291,709	184,255,498	19,317,819	75,370,037	2.4447
	DIC	50,668,329	188,558,785	19,750,903	75,458,108	2.4989
2002	MAR	45,674,497	190,480,412	18,087,794	75,459,573	2.5243
	JUN	49,438,896	194,073,430	18,734,281	75,890,797	2.5573
	SEP	52,611,982	198,393,703	19,716,460	76,289,438	2.6005
	DIC	55,704,249	203,429,623	20,261,462	76,799,997	2.6488
2003	MAR	52,012,527	209,767,653	18,827,986	77,540,189	2.7053
	JUN	54,486,606	214,815,363	19,182,598	77,988,506	2.7544
	SEP	61,652,465	223,855,846	21,188,456	79,460,502	2.8172
	DIC	61,652,465	229,804,062	21,188,456	80,387,496	2.8587
2004	MAR	58,085,098	235,876,633	19,635,317	81,194,827	2.9051
	JUN	60,686,046	242,076,073	20,060,188	82,072,417	2.9495
	SEP	63,672,837	244,096,446	21,128,421	82,012,382	2.9763
	DIC	66,892,322	249,336,303	22,135,787	82,959,713	3.0055

Fuente: DANE

Se utiliza el promedio móvil de 12 meses del Índice de Precios al Consumidor, calculado por el DANE, como una serie relacionada para interpolar los meses faltantes del Deflactor del PIB.

Los meses faltantes del PIB real móvil se estiman mediante una interpolación geométrica de los valores conocidos adyacentes.

A continuación, se calcula el PIB nominal móvil para los meses faltantes como el producto del PIB real y del Deflactor del PIB. Esto da origen a una serie mensual del PIB nominal (Ver Cuadro A2).

Cuadro A2. Estimación del PIB nominal móvil

	IPC DANE	Móvil IPC 12 meses DANE	Móvil Deflactor del PIB	Móvil PIB real Mill \$ 94	Móvil PIB nominal Mill \$
2001 ENE	120.04	117.08	2.3600	74,483,041	175,778,509
FEB	122.31	117.84	2.3678	74,602,442	176,645,182
MAR	124.12	118.59	2.3756	74,722,035	177,506,473
ABR	125.54	119.36	2.3866	74,859,649	178,656,746
MAY	126.07	120.12	2.3975	74,997,517	179,803,535
JUN	126.12	120.90	2.4085	75,135,638	180,961,074
JUL	126.26	121.68	2.4206	75,213,690	182,060,669
AGO	126.59	122.47	2.4326	75,291,823	183,158,492
SEP	127.06	123.25	2.4447	75,370,037	184,255,498
OCT	127.29	124.04	2.4631	75,399,383	185,717,338
NOV	127.44	124.80	2.4811	75,428,740	187,146,371
DIC	127.87	125.56	2.4989	75,458,108	188,558,785
2002 ENE	128.89	126.30	2.5081	75,458,596	189,256,794
FEB	130.51	126.98	2.5166	75,459,085	189,903,635
MAR	131.43	127.59	2.5243	75,459,573	190,480,412
ABR	132.63	128.18	2.5347	75,603,041	191,634,751
MAY	133.43	128.79	2.5456	75,746,783	192,823,017
JUN	134.00	129.45	2.5573	75,890,797	194,073,430
JUL	134.03	130.10	2.5719	76,023,445	195,527,748
AGO	134.16	130.73	2.5862	76,156,326	196,957,805
SEP	134.64	131.36	2.6005	76,289,438	198,393,703
OCT	135.39	132.04	2.6156	76,459,246	199,983,207
NOV	136.45	132.79	2.6323	76,629,432	201,708,053
DIC	136.81	133.53	2.6488	76,799,997	203,429,623
2003 ENE	138.42	134.33	2.6674	77,045,939	205,511,893
FEB	139.96	135.11	2.6858	77,292,669	207,593,364
MAR	141.42	135.95	2.7053	77,540,189	209,767,653
ABR	143.04	136.81	2.7221	77,689,341	211,479,741
MAY	143.74	137.67	2.7388	77,838,780	213,185,043
JUN	143.67	138.48	2.7544	77,988,506	214,815,363
JUL	143.46	139.26	2.7678	78,271,960	216,643,105
AGO	143.90	140.08	2.7816	78,556,443	218,515,839
SEP	144.22	140.87	2.7952	78,841,961	220,381,431
OCT	144.31	141.62	2.8096	79,149,756	222,377,586
NOV	144.81	142.31	2.8230	79,458,752	224,314,384
DIC	145.69	143.05	2.8373	79,768,955	226,329,646
2004 ENE	146.98	143.77	2.8527	80,037,163	228,320,804
FEB	148.75	144.50	2.8685	80,306,272	230,355,959
MAR	150.21	145.23	2.8843	80,576,286	232,402,217
ABR	150.90	145.89	2.8988	80,867,760	234,420,885
MAY	151.47	146.53	2.9131	81,160,289	236,431,563
JUN	152.38	147.26	2.9293	81,453,876	238,601,657
JUL	152.34	148.00	2.9457	81,639,621	240,489,310
AGO	152.38	148.70	2.9615	81,825,789	242,323,673
SEP	152.83	149.42	2.9763	82,012,382	244,096,446
OCT	152.82	150.13	2.9918	82,326,951	246,302,661
NOV	153.24	150.83	3.0070	82,642,726	248,509,280
DIC	153.70	151.50	3.0055	82,959,713	249,336,303

Fuente: Elaboración propia en base a antecedentes DANE

## ANEXO 2

### COMPARACION DE LOS SISTEMAS TRIBUTARIOS DE CHILE Y COLOMBIA

Al comparar los sistemas tributarios de Chile y de Colombia se aprecian algunas similitudes en el diseño del sistema tributario, así como también importantes diferencias en cuanto a la estructura de éste y a la importancia que tienen los diferentes niveles de gobierno en la administración del sistema tributario.

#### **Presión tributaria:**

La principal similitud es la presión tributaria global de ambos países. Ambos países tienen una presión tributaria cercana al 20% del PIB, lo que corresponde a una situación intermedia en América Latina. De hecho, en 2004, la presión tributaria global de Colombia alcanzó al 22,13% del PIB mientras en Chile esta alcanzó al 19,41% del PIB (Ver Cuadro A3). Con las últimas reformas, Colombia ha incrementado fuertemente la presión tributaria, la cual no es baja en el contexto Latinoamericano.

#### **Impuestos directos e indirectos:**

En cuanto a la estructura tributaria, Colombia recauda aproximadamente la mitad de sus impuestos en forma directa (11,32% del PIB) y la otra mitad en forma indirecta (10,81% del PIB). Chile, por su parte, descansa en mayor medida en tributación indirecta (12,91% del PIB) y en menor proporción en tributación directa (6,50% del PIB). En general, los impuestos directos tienden a estar focalizados en los ingresos más altos, por lo que la estructura tributaria de Colombia es probablemente más progresiva que la estructura tributaria de Chile.

#### **Importancia de los gobiernos subnacionales:**

La mayor diferencia entre los dos sistemas tributarios es la gran importancia que tienen en Colombia los gobiernos territoriales en la recaudación de impuestos propios. En efecto, el GNC de Colombia recauda tan sólo alrededor de las dos terceras partes de los impuestos totales. Los gobiernos territoriales recaudan alrededor del 17% de los impuestos totales, si se considera el royalty petrolero. La seguridad social capta alrededor del 11% de los tributos; y el 4% restante va a otras entidades parafiscales. Cada instancia cuenta con sus propios impuestos, los cuales administra y recauda.

En contraste con la situación anterior, la recaudación tributaria en Chile está fuertemente concentrada en el GNC. El GNC recauda alrededor del 84% de los tributos totales. La seguridad social capta el 8% de los ingresos tributarios; y el 8% restante es captado por los municipios (Ver cuadro A3).

**Cuadro A3. Presión Tributaria en Colombia y Chile en 2004**  
(% del PIB)

	Colombia	Chile	Diferencia
<b><u>Directos:</u></b>	<b>11.32</b>	<b>6.50</b>	<b>4.82</b>
RENTA	6.01	4.19	1.82
- Empresas	5.70	3.00	2.70
- Personas	0.31	1.19	-0.88
ROYALTIES PETROLEO	1.16	no	1.16
PROPIEDAD	0.17	no	0.17
PREDIAL	0.66	0.83	-0.17
SALARIOS	0.85	no	0.85
SEGURIDAD SOCIAL	2.47	1.48	0.99
<b><u>Indirectos:</u></b>	<b>10.81</b>	<b>12.91</b>	<b>-2.10</b>
IVA	6.20	8.38	-2.18
SELECTIVOS	1.62	2.38	-0.76
- Gasolina	0.78	1.35	-0.57
- Cigarrillos	0.13	0.63	-0.50
- Cerveza	0.38	0.15	0.23
- Licores	0.33	0.25	0.08
MOV FINANCIEROS	0.89	no	0.89
OTROS BIENES	1.08	1.64	-0.56
ARANCELES	0.95	0.46	0.49
OTROS IMPUESTOS	0.07	0.05	0.02
<b>TOTAL IMPUESTOS</b>	<b>22.13</b>	<b>19.41</b>	<b>2.72</b>
Gobierno Nacional Central	15.11	16.27	-1.16
Seguridad Social	2.47	1.48	0.99
Entidades Parafiscales	0.85	no	0.85
Royalties Petróleo (Territorial)	1.16	no	1.16
Gobiernos Territoriales	2.54	1.66	0.88

Fuente: Elaboraci3n propia en base a informaci3n de países

#### **Simplicidad y número de impuestos**

El sistema tributario de Chile está concentrado en unos pocos impuestos, cuyo diseño es relativamente simple. En contraste con lo anterior, el sistema tributario de Colombia es más complejo y descansa en un número mayor de impuestos, lo cual lo hace más difícil de administrar.

#### **Sesgo pro-ahorro y pro-inversi3n**

El sistema tributario de Chile posee un sesgo pro-ahorro en el impuesto a la renta de las personas naturales, al permitir la deducci3n de ciertos montos ahorrados en cuentas especiales de la base del impuesto. El impuesto a la renta de las personas naturales se

encuentra integrado con el impuesto a la renta de las empresas, y hay un claro incentivo a dejar las utilidades retenidas en las empresas, ya que estas tributan en 17% en la cabeza de la empresa, y hasta 40% si es distribuida a los propietarios.

En el caso de Colombia, los dividendos que tributaron en la cabeza de las empresas están exentos a nivel de las personas, por lo que no hay diferencia tributaria si las utilidades son retenidas o distribuidas. Hay un sesgo anti-inversión en el tratamiento del IVA tipo producto, que es parcialmente compensado con disposiciones transitorias de incentivo a la inversión en capital fijo.

### **El Impuesto al Valor Agregado**

El Impuesto a las Ventas y Servicios (IVA) en Chile grava la venta de bienes y prestaciones de servicios que define la ley del ramo, efectuadas entre otras, por las empresas comerciales, industriales, mineras, y de servicios, con una tasa vigente a contar del 1 de enero de 1998 del 18%. A partir del 1 de Octubre de 2003 dicho tributo se aplica con una tasa del 19%, alícuota que a contar del 1 de enero del 2007 desciende al 18%. Este impuesto se aplica sobre la base imponible de ventas y servicios que establece la ley respectiva. En la práctica tiene pocas exenciones, siendo la más relevante la que beneficia a las exportaciones.

El Impuesto a las Ventas y Servicios afecta al consumidor final, pero se genera en cada etapa de la comercialización del bien. El monto a pagar surge de la diferencia entre el débito fiscal, que es la suma de los impuestos recargados en las ventas y servicios efectuados en el período de un mes, y el crédito fiscal. El crédito fiscal equivale al impuesto recargado en las facturas de compra y de utilización de servicios, y en el caso de importaciones el tributo pagado por la importación de especies.

Este impuesto representa la columna vertebral del sistema tributario y representa el 43% de la recaudación total de impuestos del país, y más de la mitad de la recaudación del GNC. El IVA es de tipo consumo, por lo que se permite deducir el IVA de los bienes de capital adquiridos, junto con el resto de los insumos. Tan sólo las exportaciones reciben un tratamiento de tasa cero.

El IVA en Colombia presenta tasas múltiples, aún cuando la gran mayoría de los bienes está sujeta a la tasa general de 16%. El IVA es el impuesto más importante en Colombia pero representa tan sólo el 28% de la recaudación tributaria total y el 42% de la recaudación del GNC. Posee mucho más sectores exentos y excluidos que en Chile, si bien todas las últimas reformas implementadas han ido en la dirección a ampliar la base gravada y hacer el impuesto cada vez más general. La principal diferencia que presenta con el IVA en Chile es que no se permite deducir el IVA de los bienes de capital.

### **El Impuesto a la Renta**

El impuesto a la renta es el segundo impuesto más importante tanto en Chile (22% de recaudación total) como en Colombia (27% de la recaudación total). Al nivel del GNC, el impuesto a la renta en Colombia es un pilar tan importante como el IVA. En Chile este impuesto recauda alrededor de la mitad que el IVA.

En Chile, el impuesto a la renta de las empresas (Primera Categoría) grava las rentas provenientes del capital obtenida, entre otras, por las empresas comerciales, industriales, mineras, con una tasa de 17%. Este impuesto se aplica sobre la base de las utilidades percibidas o devengadas en el caso de empresas que declaren su renta efectiva determinada mediante contabilidad completa. La excepción la constituyen los contribuyentes de los sectores agrícola, minero y transporte, que pueden tributar a base de la renta presunta, cuando cumplan con los requisitos que exige la Ley de la Renta.

Las empresas del Estado deben pagar adicionalmente al Impuesto de Primera Categoría, un impuesto especial del 40% sobre las utilidades generadas.

Como la tributación en definitiva está radicada en los propietarios, socios o accionistas de las empresas, el impuesto de Primera Categoría que pagan éstas últimas, constituye un crédito en contra de los impuestos Global Complementario o Adicional. En Chile, el impuesto a la renta de las empresas está integrado con el impuesto a las personas naturales. Los dividendos repartidos se suman a los otros ingresos de las personas y son gravados con una tabla progresiva, cuya tasa marginal máxima es de 40%.

El impuesto a la renta que grava las rentas del trabajo dependiente, como ser sueldos, pensiones y rentas accesorias complementarias a las anteriores (Segunda Categoría) es un tributo que se aplica con una escala de tasas progresivas, declarándose y pagándose mensualmente sobre las rentas percibidas provenientes de una actividad laboral ejercida en forma dependiente, y a partir de un monto que exceda, de 13,5 UTM (US\$ 702). El citado tributo debe ser retenido y enterado en arcas fiscales por el respectivo empleador, habilitado o pagador de la renta.

En el caso que un trabajador tenga más de un empleador, para los efectos de mantener la progresividad del impuesto, deben sumarse todas las rentas obtenidas e incluirlas en el tramo de tasas de impuesto que corresponda, y proceder a reliquidar anualmente dicho tributo en el mes de abril del año siguiente.

Si además se perciben otras rentas distintas a las señaladas, se deben consolidar tales ingresos en forma anual y pagar el Impuesto Global Complementario. En este caso, el Impuesto Unico de Segunda Categoría pagado mensualmente sobre los sueldos, pensiones y demás rentas accesorias o complementarias, se da de crédito en contra del impuesto Global Complementario.

El Impuesto Global Complementario a la renta es un impuesto personal, global, progresivo y complementario que se determina y paga una vez al año por las personas naturales con domicilio o residencia en Chile sobre las rentas imponibles determinadas conforme a las normas de la primera y segunda categoría. Afecta a los contribuyentes cuya renta neta global exceda 13,5 UTA (US\$ 8.424 anuales). Su tasa aumenta progresivamente a medida que la base imponible aumenta. Se aplica, cobra y paga anualmente.

Las tasas del Impuesto Unico de Segunda Categoría y del Impuesto Global Complementario son equivalentes para iguales niveles de ingreso y se aplican sobre una escala progresiva que tiene actualmente ocho tramos (5 – 10 – 15 – 25 – 32 – 37 – 40%).

Adicionalmente existe un impuesto adicional a la renta, que afecta a las personas naturales o jurídicas que no tienen residencia ni domicilio en Chile. Se aplica con una tasa general de 35% y opera en general sobre la base de retiros y distribuciones o remesas de rentas al exterior, que sean de fuente chilena. Este impuesto se devenga en el año en que las rentas imponibles se retiran o distribuyen por la empresa y se remesen al exterior. Los contribuyentes afectos a este impuesto tienen derecho a un crédito equivalente al Impuesto de Primera Categoría pagado por las empresas sobre las rentas que retiran o distribuyen.

En Colombia, no hay integración. El Impuesto a la Renta de las empresas es de 35% más una sobretasa de 10% (total 38,5%). Los dividendos repartidos por las utilidades que ya tributaron se encuentran exentos del impuesto a la renta de las personas.

Alrededor del 95% de la recaudación de este impuesto proviene de las personas jurídicas, y tan sólo un 5% de las personas naturales. En Chile, el 71% de la recaudación del impuesto a la renta proviene de las empresas, y el 29% restante de las personas naturales.

Las personas naturales y extranjeras residentes en Colombia están gravadas con tasas progresivas. Existe un nivel exento de \$ 20,4 millones (US\$ 7.600 anuales) para las rentas gravables, a partir del cual se aplican tres tasas marginales crecientes (20 – 29 – 35%), más su respectiva sobretasa de 10%.

Los dividendos y participaciones recibidos por extranjeros no residentes ni domiciliados deben pagar una tarifa adicional de 7%.

### **Impuestos selectivos**

En Chile, la venta o importación de bebidas alcohólicas, analcohólicas y productos similares paga un impuesto adicional, con la tasa que en cada caso se indica, que se aplica sobre la misma base imponible del Impuesto a las Ventas y Servicios.

Las siguientes son las tasas vigentes para este impuesto:

- a) Licores, piscos, whisky, aguardientes y destilados, incluyendo los vinos licorosos o aromatizados similares al vermouth: tasa del 27%
- b) Vinos destinados al consumo, ya sean gasificados, espumosos o champaña, generosos o asoleados, chichas y sidras destinadas al consumo, cualquiera que sea su envase, cerveza y otras bebidas alcohólicas, cualquiera que sea su tipo, calidad o denominación, tasa del 15%.
- c) Las bebidas analcohólicas naturales o artificiales, jarabes, y en general cualquier otro producto que las sustituya o que sirva para preparar bebidas similares y las aguas minerales o termales que hayan sido adicionadas con colorante, sabor o edulcorante: tasa de 13%. Este impuesto no se aplica a las ventas que efectúa el comerciante minorista al consumidor final, tampoco a las ventas de vino a granel realizadas por productores a otros vendedores sujetos de este impuesto. Las exportaciones en su venta al exterior se encuentran exentas, sin perjuicio de la recuperación del tributo por el exportador.
- d) Los cigarrillos puros pagan un impuesto de 51% sobre su precio de venta al consumidor, incluido impuestos. Los cigarrillos pagan un impuesto de 50,4% sobre su precio de venta al consumidor, por cada paquete, caja o envoltorio; Mientras que el tabaco elaborado, sea en hebras, tableta, pastas o cuerdas, granulados, picadura o pulverizado, paga 47,9%; además, estos artículos pagan una sobre tasa adicional de 10%.
- e) La Ley establece un gravamen a la primera venta o importación de gasolina automotriz y de petróleo diesel. Su base imponible está formada por la cantidad de combustible, expresada en metros cúbicos. La tasa del impuesto es de 1,5 UTM (US\$ 78) por m<sup>3</sup> para el petróleo diesel y de 6 UTM (US\$ 312) por m<sup>3</sup> para la gasolina automotriz.

Los impuestos selectivos (Gasolina, cigarrillos, cerveza y licores) representan la tercera fuente de recaudación en Chile. Estos impuestos se recolectan a nivel del GNC y representan el 12% de la recaudación total.

En Colombia el grueso de la recaudación de los impuestos selectivos se encuentra entregado a los gobiernos territoriales. El GNC retiene tan sólo parte del impuesto a la gasolina (la sobretasa a la gasolina está entregada a los municipios). La recaudación de estos impuestos representa alrededor del 7% de la recaudación.

Las tarifas de estos impuestos son los siguientes:

f) Las cervezas están gravadas con una tasa de 11% (8% se considera impuesto al consumo y el 3% restante se considera IVA).

g) Los licores, aperitivos y similares están gravados en base al número de grados alcoholimétricos por cada unidad de 750 centímetros cúbicos. Las tarifas son \$ 110 por cada grado alcoholimétrico para productos entre 2,5 y 15 grados de contenido alcohólico. Para productos entre 15 y 35 grados de alcohol, la tarifa aumenta a \$ 180 por cada grado alcoholimétrico. Productos de más de 35 grados de contenido alcohólico pagan \$ 270 por cada grado.

Los vinos de hasta 10 grados de contenido alcohólico están sometidos a una tarifa de \$ 60 por cada grado alcoholimétrico.

h) Los cigarrillos y tabaco elaborado están sujetos a una tarifa de 55% sobre el precio al detallista (antes de impuestos).

i) El impuesto a la gasolina es específico (\$ 594/galón de gasolina en 2004). A esto se debe agregar una sobretasa sobre el precio a público de 25% cobrado por municipios y departamentos (18,5% para los municipios y 6,5% para los departamentos). Algunos municipios ubicados en zonas de frontera están autorizados a reducir la sobretasa cobrada por los municipios entre 2 y 6%. La sobretasa disminuye a 6% en el caso del ACPM.

### **Impuestos al comercio exterior**

En Chile existe un arancel uniforme de 6% que se aplica a todos los bienes importados. No existen impuestos a las exportaciones. Debido a la gran cantidad de tratados de libre comercio que Chile ha firmado con numerosos países, el arancel promedio efectivo es bastante menor. La recaudación por este concepto alcanza al 2% de los impuestos totales. La economía se acerca bastante a una situación de libre comercio.

En Colombia existen diferentes tasas arancelarias, lo que genera una amplia dispersión en las tasas de protección efectiva de los bienes que compiten con las importaciones. Si bien, la economía se ha abierto bastante en los últimos años, todavía dista mucho de ser un equilibrio cercano al libre comercio. La recaudación arancelaria representa más del 4% de los impuestos totales.

### **Impuestos prediales**

Los impuestos prediales representan una de las fuentes más importantes de recaudación para los gobiernos municipales, tanto en el caso de Chile como en el Caso de Colombia.

En el caso de Chile, la recaudación del impuesto predial es realizada a nivel central por el Servicio de Impuestos Internos, y luego es distribuida a los municipios respectivos. La recaudación del impuesto predial corresponde al 4% de la tributación total.

En Colombia, la recaudación del impuesto predial es realizada directamente por cada municipio. El esfuerzo que realiza cada municipio para recaudar este impuesto varía ampliamente dentro del territorio. La recaudación de este tributo alcanza al 3% de la tributación total.

### **Otros impuestos**

Chile representa un ejemplo clásico en su estructura tributaria, la que descansa fundamentalmente en los impuestos IVA, renta y selectivos a nivel del GNC y en menor medida en aranceles e impuesto de timbres y estampillas. A nivel de gobiernos territoriales, los impuestos más importantes son el predial y los permisos de circulación.

Colombia además de los impuestos anteriores, recurre a impuestos que son más controvertidos dentro de los especialistas. Aun conserva impuestos al patrimonio (si bien en forma transitoria), que han sido abandonados por la mayor parte de los países. También se utilizan impuestos a la nómina para financiar a una serie de entidades para-fiscales, además de financiar las contribuciones a la seguridad social.

El caso más emblemático es el Impuesto a los Movimientos Financieros. Si bien este impuesto ha sido implementado por una serie de países Latinoamericanos, hay fuerte evidencia que este es un impuesto anti-técnico que daña al sector financiero e introduce fuertes distorsiones en la economía. Fuera de Latinoamérica, este tipo de impuesto es prácticamente desconocido.

## ANEXO 3

### LAS REFORMAS DE COLOMBIA EN EL CONTEXTO LATINOAMERICANO

Las dos últimas décadas en América Latina han visto una gran cantidad de reformas tributarias en casi todos los países. La tónica general ha sido la de tratar de aumentar la presión tributaria con el fin de hacer frente a las crecientes necesidades sociales en términos de educación y salud, o bien para solucionar problemas de déficit fiscales insostenibles.

Colombia no ha sido una excepción en este sentido, y en una sucesiva serie de reformas fiscales desde 1990 ha aumentado la presión tributaria más de 6 puntos porcentuales del PIB, mediante un total de 7 reformas tributarias (Para detalle ver Cuadro1).

Las últimas dos reformas implementadas por Colombia han significado un importante impacto tributario y pueden clasificarse con propiedad dentro de las reformas tributarias más exitosas de América Latina. La reforma de 2002 (Ley 788) significó un impacto tributario equivalente al 0,73% del PIB a un año de la aplicación de la ley, y la reforma de 2003 (Ley 863) tuvo un impacto estimado en 1,31% del PIB (Para detalle ver Cuadros 7 y 8).

Para poner en perspectiva las reformas tributarias de Colombia dentro del contexto Latinoamericano se procederá a comparar los cambios en la presión tributaria así como en la estructura de los impuestos de una serie de economías en los últimos años.

En el Cuadro A3 se muestra el cambio en la estructura tributaria de una muestra representativa de economías Latinoamericanas durante la década del 90. Se observa que muchas economías implementaron reformas importantes en dicho período que significó aumentar la presión tributaria en un par de puntos del PIB.

Algunas características comunes de las reformas implementadas por esta muestra de países son las siguientes:

- ✍ El grueso del esfuerzo tributario de los países en la década del 90 se realizó en torno al IVA. En la gran mayoría de los países se amplió la base del IVA y en muchos casos se subió la tasa. En Argentina, el aumento de la recaudación del IVA explica tres cuartas partes del aumento en la presión tributaria total. En Chile, el aumento en el IVA explica casi el 90% del aumento en la recaudación. En Guatemala, más del 90% se explica con el IVA. En Perú, más de la totalidad del incremento en la recaudación total se explica con el IVA. Tan sólo México y Brasil presentan disminución en la recaudación del IVA en el período. En el caso de Brasil esto se explica por el hecho que existen un IVA a nivel federal y otro IVA a nivel estatal. Las reformas de Colombia se enmarcan claramente dentro del patrón anterior, ya que más del 84% del incremento en la recaudación total en dicho período se explica por las reformas del IVA.
- ✍ Las reformas al impuesto de la renta, constituyen el segundo pilar de reformas en Latinoamérica. Nuevamente, la casi totalidad de la muestra presenta incrementos importantes en la recaudación del impuesto a la renta. En el caso de Argentina, la recaudación del impuesto a la renta e incrementó en más de 1,6 puntos porcentuales del PIB, lo que refleja un importante rediseño en el impuesto así como en su administración. En el caso de Brasil, el incremento en el período alcanza al 0,9% del PIB. En el caso de Chile, el incremento sube al 1% del PIB. En Perú, el incremento es de 2,8% del PIB. De la muestra de países, sólo hay una disminución en la recaudación de este impuesto en el caso de Guatemala, de México y de Venezuela. Las reformas de Colombia implementadas en el período representaron un incremento en la recaudación del impuesto a la renta de 0,8% del PIB.
- ✍ Una tercera característica de las reformas implementadas, es la apertura de las economías al comercio exterior, lo que se refleja en una caída en la recaudación de los impuestos al comercio exterior. En el caso de Argentina la pérdida de recaudación en el período por este concepto alcanza casi al -0,6% del PIB; en Chile alcanza a más de -0,8% del PIB; en Guatemala casi -0,1 del PIB; en México; en Perú casi el -0,5% del PIB. En este período tan sólo Brasil y Venezuela incrementaron la recaudación de este impuesto. En el caso de Colombia, la pérdida de recaudación por aranceles excede a 1% del PIB durante este período.
- ✍ Una cuarta característica de las reformas implementadas es la privatización de la seguridad social, lo que ha significado una disminución de las contribuciones estatales a la seguridad social. Esto se observa en Argentina, con una pérdida de recaudación de casi -1% del PIB; en Chile con una disminución de -0,3% del PIB; en México con una disminución de más de -0,5% del PIB; Tan sólo Perú y Colombia presentan incrementos en la recaudación de las contribuciones a la seguridad social, pese a haber implementado esquemas privados de pensiones.
- ✍ Una quinta característica de las reformas implementadas en el período, es un reforzamiento en la recaudación de los gobiernos territoriales. Varios países implementaron reformas legales y constitucionales que transfirieron tributos del nivel central a los niveles territoriales. Como consecuencia, se observa un importante aumento en la recaudación de los gobiernos territoriales. En Argentina, el incremento en la recaudación de los gobiernos territoriales alcanza a más de 2,4%

del PIB; en Brasil el incremento es más de 3,4% del PIB; en Chile a 0,2% del PIB; en México a casi 0,1% del PIB; en Perú a casi 0,2% del PIB. En Colombia, el incremento de la recaudación de los gobiernos territoriales alcanzó a casi un 0,6% del PIB.

- ✍ Prácticamente todas las economías incrementaron la presión tributaria durante la década de los 90. El incremento alcanza a 4% del PIB en el caso de Argentina; a 3,5% del PIB en el caso de Brasil; a 1% del PIB en el caso de Chile; a 1,9% del PIB en el caso de Guatemala; y a 1,1% del PIB en el caso de Perú. Tan sólo México y Venezuela muestran disminuciones en su presión tributaria. En el caso de Colombia, la presión tributaria se incrementa en más de 2,4% del PIB en este período.

En general, las reformas implementadas en Colombia se ajustan en términos generales a las implementadas en otras economías Latinoamericanas. De hecho, después de Argentina y Brasil, Colombia es la economía que más ha aumentado la presión tributaria durante la década de los años 90.

Cuadro A4. Reformas tributarias en América Latina 1990-99  
(% del PIB)

	Argentina		Brasil		Chile	
	1990	1999	1990	1999	1990	1999
<b>Gobierno Centra</b>	<b>9.67</b>	<b>12.21</b>	<b>13.59</b>	<b>13.87</b>	<b>14.53</b>	<b>15.62</b>
Renta	0.56	2.18	5.60	6.50	2.57	3.53
Propiedad	0.52	0.13				
IVA	3.40	6.62	2.40	1.70	7.03	7.89
Selectivos	0.98	0.62	1.30	0.50	1.92	1.92
Otros Bienes	2.20	1.41	1.51	1.37		
Comercio Exterior	1.48	0.91	0.48	0.80	2.41	1.59
Salarios			2.30	3.00		
Otros Impuestos	0.53	0.34			0.60	0.69
<b>Seguridad Socia</b>	<b>4.52</b>	<b>3.56</b>	<b>5.10</b>	<b>4.90</b>	<b>1.73</b>	<b>1.42</b>
<b>Gobiernos Territoriale:</b>	<b>5.85</b>	<b>8.29</b>	<b>10.01</b>	<b>13.43</b>	<b>1.47</b>	<b>1.67</b>
<b>Total Impuestos:</b>	<b>20.05</b>	<b>24.06</b>	<b>28.70</b>	<b>32.20</b>	<b>17.73</b>	<b>18.71</b>

Fuente: Government Finance Statistics. FMI

Cuadro A4 (continuación). Reformas tributarias en América Latina 1990-99  
(% del PIB)

	Guatemala		México		Perú	
	1990	1999	1990	1999	1990	1999
<b>Gobierno Centra</b>	<b>7.46</b>	<b>9.32</b>	<b>15.22</b>	<b>13.32</b>	<b>11.87</b>	<b>12.41</b>
Renta	2.19	2.14	4.99	4.72	0.66	3.46
Propiedad	0.13	0.01			0.90	0.01
IVA	2.31	4.08	3.60	3.29	2.52	5.05
Selectivos	0.85	1.35	1.45	2.05	4.26	2.00
Otros Bienes	0.16	0.21	3.86	2.50		
Comercio Exterior	1.42	1.34	1.02	0.56	2.08	1.60
Salarios			0.12			
Otros Impuestos	0.40	0.19	0.19	0.20	1.45	0.29
<b>Seguridad Socia</b>			<b>2.05</b>	<b>1.51</b>	<b>0.92</b>	<b>1.27</b>
<b>Gobiernos Territoriales</b>	<b>0.09</b>	<b>0.10</b>	<b>0.49</b>	<b>0.55</b>	<b>0.15</b>	<b>0.32</b>
<b>Total Impuestos</b>	<b>7.54</b>	<b>9.42</b>	<b>17.76</b>	<b>15.38</b>	<b>12.94</b>	<b>14.00</b>

Fuente: Government Finance Statistics. FMI

## **ANEXO 4**

### **MEJORAS EN LA ADMINISTRACION TRIBUTARIA**

Existen varias iniciativas importantes que se están llevando a cabo en la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, que debieran mejorar la administración tributaria en el futuro. Entre estas iniciativas se destacan las siguientes:

#### **Proyecto MUISCA:**

La DIAN se encuentra actualmente implementando un ambicioso sistema de información que permitirá mejorar en forma importante el cruce de información de los distintos agentes económicos involucrados en el sistema tributario. El software es parecido al que se utiliza actualmente en España, y se encuentra en una etapa de desarrollo.

DIAN debe ser capaz de manejar alrededor de 150.000 responsables de retener y pagar IVA, 625.000 declarantes de renta, 85.000 agentes retenedores de impuestos, 25.000 importadores y 12.000 exportadores.

El nuevo sistema de información que se está construyendo incluye a todos estos declarantes en un sistema automático e integrado, que incluye todos los sistemas de DIAN. Esto permite utilizar el 100% de la información que tiene DIAN en cada momento con respecto a cada contribuyente. El sistema permite también el cruce de información con Bancos e Instituciones Financieras, Cámaras de Comercio, Notarías, y Secretarías de Tránsito, lo que da una amplia base de chequeo para poder evaluar el grado de cumplimiento de los contribuyentes.

#### **Registro de los Contribuyentes:**

Se está implementando un nuevo sistema de información de los contribuyentes para asignarles un número único, el RUT. La idea es utilizar este número para todas las operaciones que haga el contribuyente, de modo de poder efectuar todos los cruces de información que sean pertinentes.

Se está trabajando en la confección de este sistema, y se espera que el proceso debiera estar concluido para comienzos de 2006.

#### **Auditoria de 50% de Grandes Contribuyentes:**

La DIAN posee una unidad especial de Grandes Contribuyentes que tiene registrados alrededor de 6.400 contribuyentes a nivel nacional, de los cuales alrededor de 1.600 se encuentran en Bogotá. Hay diferentes programas en implementación y la idea general es que en cada año se llegue a la mitad de ellos con algún tipo de auditoría.

La administración tributaria de Grandes Contribuyentes de Bogotá recauda alrededor del 52% de los impuestos internos, y cuenta con alrededor de 200 funcionarios, de los cuales 100 son fiscalizadores.

#### **Auditorias TAC**

Se están realizando auditorías conjuntas de impuestos y aduanas. Estas auditorías controlan el cumplimiento de impuestos, aduanas y el control de cambios. La meta es realizar 600 auditorías de este tipo en 2004.

Estas auditorías requieren una coordinación especial, ya que no existe concepto de que un funcionario pueda abordar simultáneamente los tres temas, los procedimientos legales son diferentes, y los sistemas que permiten controlar estas materias no están fusionados.

#### **Publicación de indicadores de tiempo y costo para declarar**

Se ha efectuado un proceso exhaustivo de simplificación de formularios para facilitar el trabajo del contribuyente. Sin embargo, la verdadera simplificación del sistema ocurrirá cuando el proyecto MUISCA esté implementado, ya que esto abrirá la puerta para desarrollar sistemas que permitan automatizar las declaraciones.

No hay mediciones sistemáticas del tiempo y costo de efectuar las declaraciones, ya que se estima que lo que toma más tiempo es recolectar los antecedentes necesarios para efectuar la declaración, que el llenado de los formularios.

