

SECTOR PÚBLICO Y DÉFICIT FISCAL

Julio César Alonso C.

Maria Emma Cantera

Beatriz Orozco

No. 9

Junio 2006

APUNTES DE ECONOMÍA

ISSN 1794-029X

No. 9, Junio de 2006

Editor

Julio César Alonso C.

jcalonso@icesi.edu.co

Asistente de Edición

Stephanie Vergara Rojas

Gestión Editorial

Departamento de Economía - Universidad ICESI

www.icesi.edu.co

Tel: 5552334 ext: 398. Fax: 5551441

Calle 18 #122-135 Cali, Valle del Cauca – Colombia

SECTOR PÚBLICO Y DÉFICIT FISCAL

Julio Cesar Alonso C.¹

Maria Emma Cantera²

Beatriz Orozco³

Junio de 2006

Resumen

Este documento tiene como objetivo presentar una introducción a la estructura de las cuentas fiscales colombianas. Para tal fin se presenta una clasificación del Sector Público No Financiero y se describen sus principales cuentas de gastos y de ingresos. Así mismo, para el caso colombiano se presenta una breve descripción de la evolución de estas cuentas y del balance fiscal para las últimas décadas.

Este documento está dirigido a estudiantes de primeros semestre de economía y/o especializaciones que deseen entender la estructura del sector público y su contabilidad.

Palabras Claves: Sector Público, Déficit Fiscal, Gasto Público, Colombia.

Apuntes de Economía es una publicación del Departamento de Economía de la Universidad Icesi, cuya finalidad es divulgar las notas de clase de los docentes y brindar material didáctico para la instrucción en el área económica a diferentes niveles. El contenido de esta publicación es responsabilidad absoluta del autor.

¹ Director del CIENFI (Centro en Economía Y Finanzas de la Universidad Icesi).

² Estudiante Programa Economía y Negocios Internacionales en la Universidad Icesi.

³ Estudiante Programa Economía y Negocios Internacionales en la Universidad Icesi.

1 Introducción

Sin lugar a dudas el Gobierno de un país es uno de los principales actores en una economía de mercado. Las formas en que dicho sector interviene en una economía son variadas pero convencionalmente se simplifican en los libros de texto de macroeconomía en dos vías: el gasto público y los impuestos. Estos, discuten el efecto del Gasto Público y de los Impuestos sobre el nivel de actividad económica y demás variables de interés.

No se necesita mucho esfuerzo para argumentar lo importante de entender el comportamiento del sector público en la economía (Ver Recuadro 1), pero en ocasiones simplificar este sector a una cuenta de gastos y otra de ingresos puede ocultar su complejidad. En este orden de ideas, este documento tiene como objetivo presentar una breve introducción la composición del sector público colombiano y de cómo se lleva su contabilidad. Así mismo, se presenta la evolución de las principales cuentas fiscales para el Gobierno Nacional Central colombiano durante las últimas décadas.

Este documento está dividido en seis secciones. La primera corresponde a esta breve introducción. En la segunda parte se describe la estructura del sector público colombiano. En la tercera y cuarta parte del documento, se describen tanto la estructura como la evolución del gasto e ingresos del Gobierno Nacional Central. La quinta, presenta una discusión breve del déficit fiscal y de la acumulación de deuda. El documento concluye con una sección que esboza los retos de la política fiscal colombiana.

Recuadro 1 Definición de Sector Según el Sistema de Cuentas Nacionales.

De acuerdo al SCN 1993, una economía se puede dividir en cinco sectores mutuamente excluyentes; los cuales a su vez están compuestos por unidades que poseen objetivos similares al interior del sector pero diferentes entre sectores. Los cinco sectores son:

- Sector no financiero, conformado por entidades cuya finalidad es la de producir bienes y servicios no financieros para ser vendidos en un mercado
- Sector financiero, conformado por entidades cuya finalidad es la de prestar servicios financieros.
- Sector público (o gobierno), cuyas entidades tienen como objetivo cumplir las funciones del gobierno. Es decir, i) proveer servicios a la comunidad que no son transados en mercados (como servicios de administración pública, justicia y educación pública), y ii) redistribución del ingreso y la riqueza.
- Sector de instituciones sin ánimo de lucro que sirven a los hogares conformado por ONG´s que proveen servicios de no mercado a los hogares.

2 Estructura del Sector Público

Para definir contablemente la estructura del sector público colombiano las autoridades encargadas de llevar la contabilidad del sector (Ministerio de Hacienda) han seguido estándares internacionales⁴, entre otras razones, para facilitar las comparaciones entre diferentes países. De acuerdo a dichos estándares, el sector público está dividido en sector público financiero y sector público no financiero.

El **SECTOR PÚBLICO FINANCIERO** está conformado por todos los organismos que intervienen en la base monetaria⁵, ya sea a través de la emisión primaria o secundaria. Tal es el caso del Banco Central (Banco de la República) y de las entidades financieras de depósito y de no depósito. Su contabilidad es similar a la de las entidades financieras privadas y, por lo general, no hacen parte de las cuentas fiscales.

Por otro lado, el **Sector Público No Financiero** (SPNF) está integrado por la administración pública (Gobierno Central) y las empresas públicas no financieras. La administración pública puede ser nacional o territorial (ya sea departamental o municipal), según su área de acción, y está constituida por aquellas instituciones encargadas de proveer bienes y servicios de no mercado a la comunidad y de redistribuir el ingreso y la riqueza nacional. Por ser dichos bienes y servicios suministrados de forma gratuita, la administración pública financia sus gastos a través de los diferentes impuestos cobrados a empresas y hogares.

De igual modo, dependiendo de sus funciones, la administración pública nacional o territorial puede ser clasificada como central o descentralizada. Las entidades de la **Administración Central** tienen autoridad política y administrativa en el territorio nacional o local, dependiendo del caso. Ejemplos de dichas entidades del nivel nacional son los ministerios, la presidencia y los departamentos administrativos.

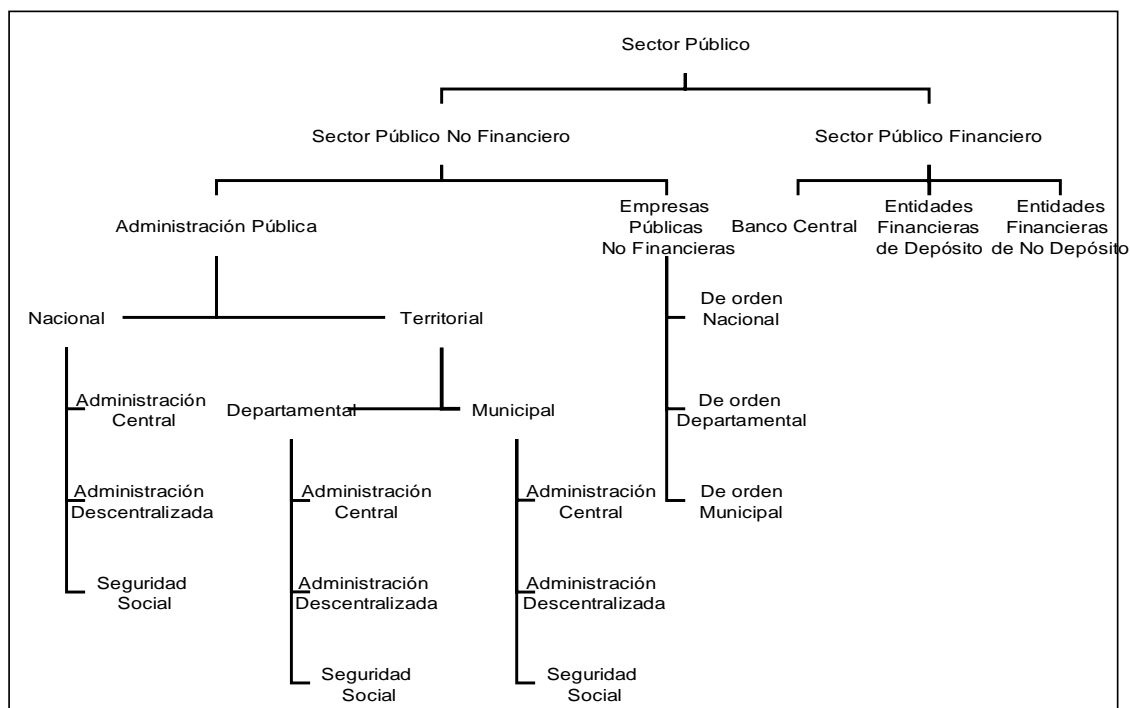
⁴ En especial el "Manual de Estadísticas de Finanzas Públicas" del Fondo Monetario Internacional (FMI). 2001.

⁵ La base monetaria corresponde a la cantidad de dinero circulante y los depósitos del público en general en cuentas corrientes.

Las entidades de la **Administración Descentralizadas**, se caracterizan por operar de forma independiente pero el Gobierno Central les asigna sus recursos financieros y pautas administrativas. Tal es el caso de las universidades públicas y las Corporaciones Autónomas Regionales, entre otros.

En cuanto a las **Empresas Públicas No Financieras**, a diferencia de la administración central, obtienen su financiación a través de la venta de bienes y servicios, por lo que pueden generar utilidades. Este es el caso de Ecopetrol, Empresas Públicas de Medellín S.A., Carbocol, etc. Según su área de acción, estas empresas pueden ser de orden nacional, departamental o municipal.

Gráfica 1. Estructura del sector público colombiano

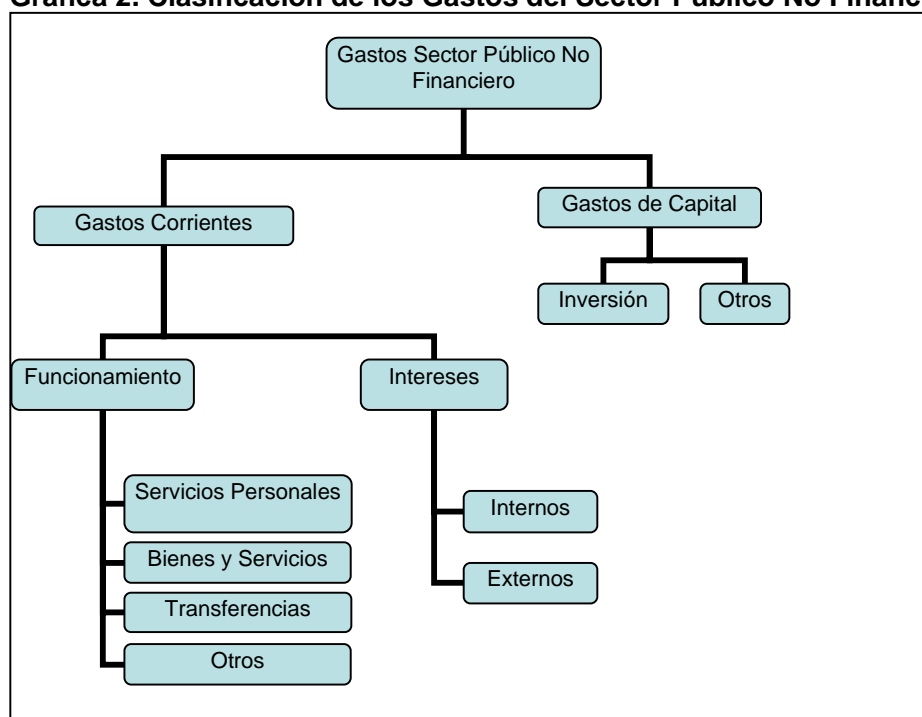


FUENTE: Gráfica del autor

3 Clasificación del Gasto del Sector Público No Financiero

El gobierno, para cumplir con sus funciones básicas establecidas en la Constitución de proveer bienes y servicios a la comunidad y de redistribuir la riqueza de la nación entre sus miembros, debe incurrir en gastos. De esta manera, estos gastos son transacciones que disminuyen el patrimonio neto del Estado.

Gráfica 2. Clasificación de los Gastos del Sector Público No Financiero



FUENTE: Gráfica del autor

Los gastos del SPNF están constituidos por los gastos corrientes y los gastos de capital (Ver Gráfica 2). Los gastos corrientes, a su vez, están divididos en gastos de funcionamiento y pagos de interés.

Dentro de los gastos de funcionamiento se encuentran los pagos a servicios personales, a bienes y servicios, las transferencias y otros gastos necesarios para el cumplimiento de las funciones del SPNF. Analicemos en detalle cada uno de estos componentes.

Se denominan gastos por concepto de servicios personales a la remuneración a los empleados del gobierno, es decir, a los pagos de sueldos y salarios, ya sean en efectivo o en especie. Por otro lado, los pagos de interés por concepto de deuda pública, interna o externa, hacen parte del rubro de los gastos corrientes. Ahora bien, los gastos de capital hacen referencia a la creación de capital público fijo, como la inversión en carreteras, inmuebles y maquinarias. Finalmente, las transferencias⁶ comprenden las prestaciones sociales y contribuciones a entidades de seguridad social, y las transferencias que corresponden al Sistema General de Participaciones (SGP) que realiza el gobierno central a los diferentes departamentos y municipios.

Recuadro 2 ¿Qué es el Sistema General de Participaciones?

Con el fin de modernizar el Estado y generar una mayor eficiencia en la distribución de sus gastos, la Constitución de 1991 estipula la descentralización de responsabilidades del aparato estatal. Este reordenamiento pretende darle una mayor autonomía a las entidades departamentales, municipales y distritales.

Así, para efecto de atender los servicios a cargo de éstas y de proveer los recursos para financiar adecuadamente su prestación, se creó, de acuerdo a lo estipulado en los artículos 356 y 357 de la Constitución, el Sistema General de Participaciones, el cual determina la participación de estos entes territoriales en los ingresos corrientes del Gobierno Nacional central (en la sección 4 se discutirán los ingresos corrientes).

Según la ley, los recursos del Sistema General de Participaciones recibidos por los departamentos, distritos y municipios, se deben destinar a la financiación de los servicios a su cargo, dándole prioridad al servicio de salud y los servicios de educación preescolar, primaria, secundaria y media, garantizando la prestación de los servicios y la ampliación de cobertura.

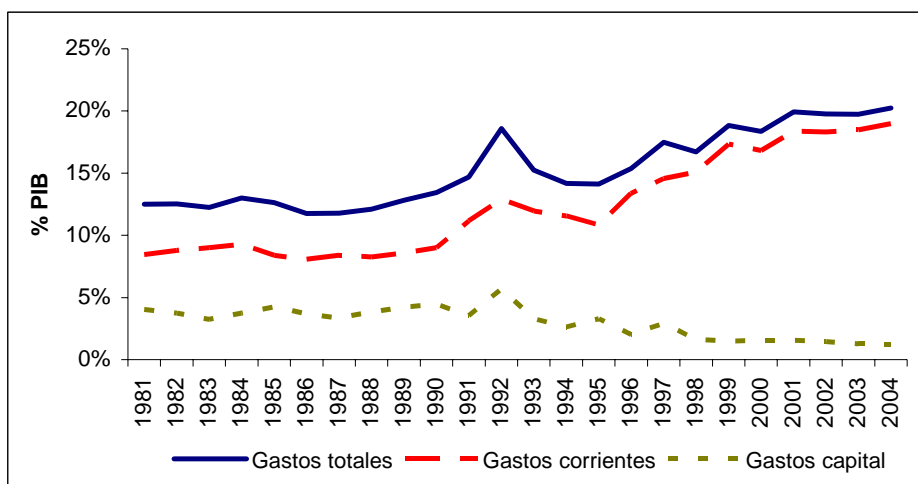
3.1 Evolución del Gasto del Sector Público No Financiero en Colombia

Para el caso colombiano, desde 1981 la evolución de los gastos del sector público no financiero ha estado ligada a los diferentes cambios coyunturales y estructurales que se han dado al interior del país. En especial, la implementación de la Constitución Política de

⁶ De acuerdo al Manual de Estadísticas de Finanzas Públicas del FMI del 2001, se define una transacción como transferencia si “una unidad suministra un bien, un servicio, un activo o mano de obra a una segunda unidad sin recibir simultáneamente a cambio un bien, un servicio, un activo o mano de obra”, Pág. 27.

1991 provocó el cambio estructural más importante para la evolución del gasto público en el periodo estudiado. La Gráfica 3 muestra la evolución y composición básica de los gastos del SPNF para el periodo entre 1981 y 2004.

Gráfica 3. Composición gasto Gobierno Central 1981-2004



FUENTE: Gráfico del autor basado en datos del DNP

Inicialmente, vemos que el gasto total ha aumentado considerablemente, pasando de 13% del Producto Interno Bruto en 1981 a 20.22% en el 2004. Este incremento se debe a los mayores gastos corrientes, los cuales pasaron de ser el 8% del PIB en 1981 a ser el 18.9% al final del periodo. Es importante resaltar que esta tendencia creciente se agudizó en la década de los noventa. Por ejemplo, en la Tabla 1 se puede observar la evolución promedio de estos gastos como porcentaje del PIB.

Tabla 1 Promedio de la participación del Gasto Por componente en el PIB

	Décadas					
	50s	60s	70s	80s	90s	2000-2004
Gastos Totales						
Promedio	7.72%	9.25%	11.14%	12.28%	15.87%	19.60%
Desviación Estándar	0.91%	1.48%	1.37%	0.50%	1.93%	0.72%
Gastos Corrientes						
Promedio	5.20%	5.69%	6.25%	8.47%	12.78%	18.20%
Varianza	0.37%	0.51%	1.05%	0.51%	2.42%	0.81%
Gastos de Capital						
Promedio	2.52%	3.56%	4.89%	3.82%	3.09%	1.40%
Varianza	0.88%	1.06%	1.24%	0.34%	1.29%	0.15%

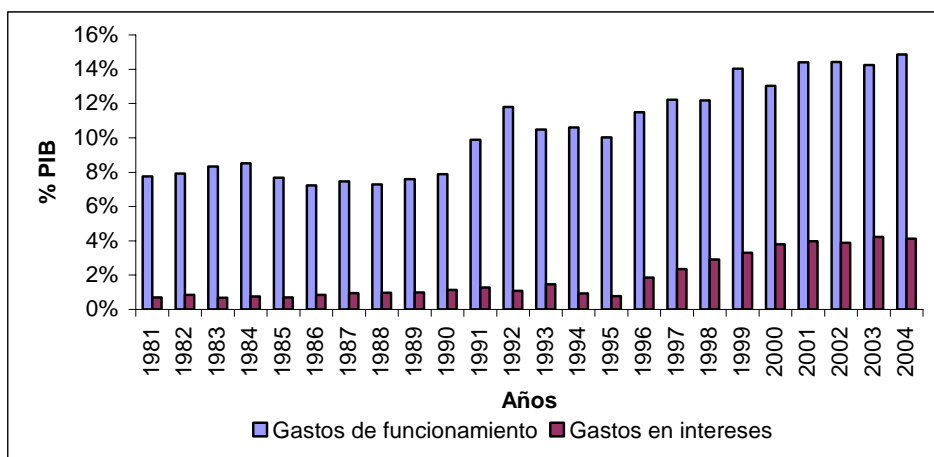
FUENTE: Cálculos del autor basado en datos del DNP

Por otro lado, vemos que históricamente la mayoría de los gastos del GNC corresponde a gastos corrientes, dejando sólo una pequeña proporción a gastos de capital o de inversión (En el 2004, los gastos de capital representaban el 6% de los gastos totales, mientras que el 94% restante correspondía a gastos corrientes).

A diferencia de los gastos corrientes, los gastos de capital no han tenido una tendencia creciente, de hecho a partir de 1992 han disminuido, pasando de representar el 6% del PIB al 1.24% en el 2004. Sin embargo, vemos que esta reducción no alcanzó a compensar el incremento en los gastos corrientes y por lo tanto, los gastos totales del SPNF aumentaron.

En cuanto al incremento de los gastos corrientes (ver Gráfica 4) éste se debió tanto a incrementos en los gastos de funcionamiento como a incrementos en los pagos de intereses: los primeros pasaron del 8% del PIB a 14.86% al final del periodo, mientras que los últimos pasaron de ser el 1% del PIB a representar el 4.13%.

Gráfica 4. Composición gastos corrientes Gobierno Central 1981-2004

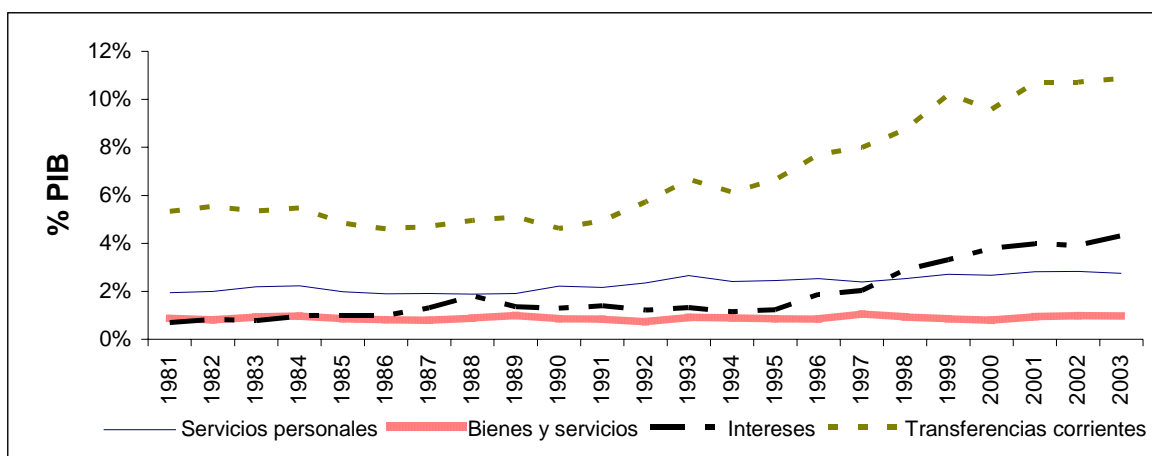


FUENTE: Gráfico del autor basado en datos del DNP

Desagregando el comportamiento de los gastos de funcionamiento (ver Gráfica 5), las transferencias son las que más contribuyeron al incremento de los gastos de funcionamiento. Mientras en 1981 las transferencias correspondían al 5% del PIB, en el 2003 equivalían al 11% del PIB, debido al mandato constitucional. Pero es importante

anotar que, si bien contablemente las transferencias hacen parte de la cuenta de gastos en funcionamiento, la parte que corresponde al SGP es una obligación constitucional que implica la transferencia de recursos captados por el Gobierno Nacional Central para ser entregados a los entes territoriales. Así, estos últimos puedan efectivamente ejecutar sus obligaciones constitucionales en las áreas de educación, salud y saneamiento básico. En este orden de ideas, estas transferencias no corresponden estrictamente a gastos realizados por el Gobierno Nacional Central en sus actividades normales de funcionamiento, más bien estos desembolsos corresponden a obligaciones constitucionales.

**Gráfica 5. Evolución gastos de funcionamiento
1981-2003**



FUENTE: Gráfico del autor basado en datos del DNP

En 1991, con la implementación de la Constitución Política, se presentaron grandes cambios estructurales que buscaban una mayor eficiencia y modernidad del Estado. De esta manera, se pretendía un cambio en el modelo de intervención pública y un reordenamiento institucional. Hasta ese entonces, la organización de los organismos estatales seguía un régimen centralista de acuerdo a la Constitución del 86, donde se debía tener contacto constante y permiso del organismo central. Por lo tanto, no existía capacidad propia de decisión y resolución de problemas.

La Constitución del 91 implicó una nueva “arquitectura” del Estado pasando a una descentralización de responsabilidades formalizando así un proceso de descentralización

lento a finales de los años 80. Así, la descentralización (de responsabilidades) pudo consolidarse formalmente e implementarse con la nueva Constitución, si bien en la práctica aún falta profundizar este proceso.

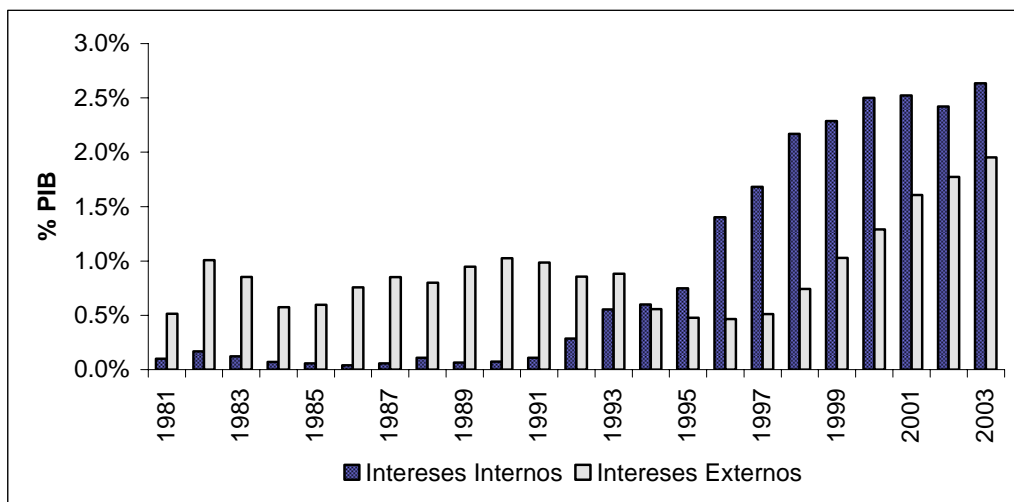
Como se discutió anteriormente, el nuevo ordenamiento territorial le otorgaba cierta autonomía y responsabilidades a las entidades territoriales sin proveerle a éstos fuentes directas de financiación. Para subsanar este desbalance de responsabilidades e ingresos, la Constitución del 91 determinaba la participación de entes territoriales en los ingresos corrientes de la Nación que les serían cedidos para el cumplimiento de sus funciones⁷. Según la Constitución, la participación de los Municipios en los ingresos corrientes se debía incrementar año por año, empezando en el 14% para el año 1993, hasta alcanzar el 22% como mínimo en el 2002. Así pues, la adopción de estas medidas es lo que explica el incremento en el “gasto” de transferencias a partir del año 1991, y lo que en mayor parte incrementó los gastos de funcionamiento, y por ende, los gastos corrientes y totales.

Por otro lado, como se observó en la Gráfica 4, otro de los determinantes del aumento de los gastos corrientes, fue el incremento en los pagos de intereses por concepto de deuda. Esto se muestra una vez más en la Gráfica 6, donde se evidencia la política de sustitución de deuda externa por interna del GNC iniciada a principios de los 90. De esta manera, se muestra una tendencia creciente en los intereses pagados por concepto de deuda doméstica a partir de la década de los noventa.

Un modo diferente de analizar la composición de los gastos, es ver su finalidad. Así pues, la Gráfica 7 muestra a qué destinos se les ha otorgado mayores recursos a través del tiempo.

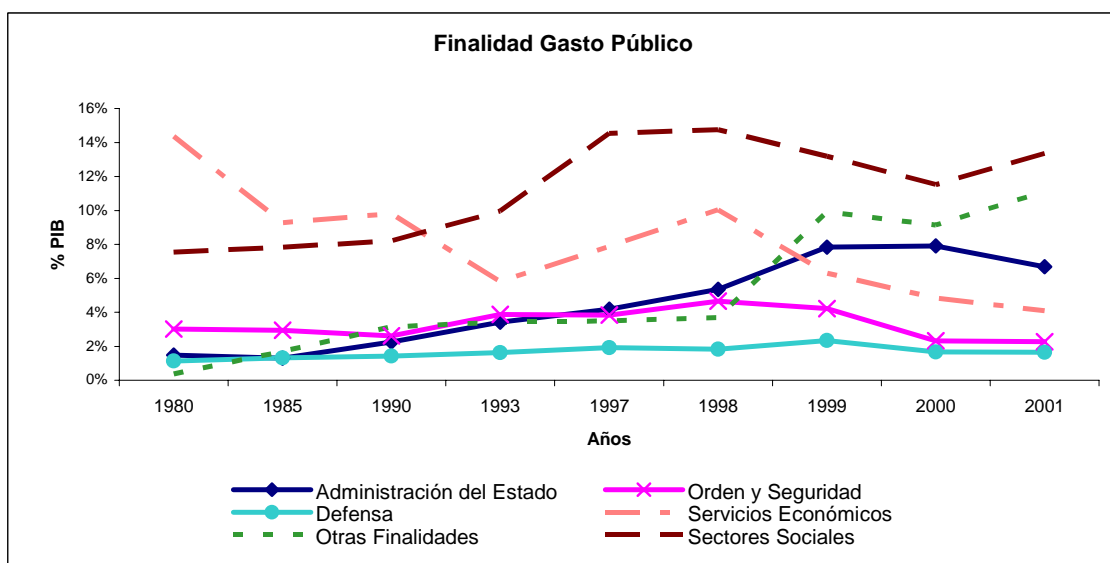
⁷ Ver Artículos 356 y 357 de la Constitución Política de Colombia, 1991.

Gráfica 6. Composición de los gastos en intereses 1981-2002



FUENTE: Gráfico del autor basado en datos del DNP

Gráfica 7. Evolución gastos públicos de acuerdo a su finalidad 1980-2001



FUENTE: Sarmiento (2003)

Desde la década de los noventa los gastos destinados a la administración del Estado han aumentado y los gastos destinados a cubrir las necesidades de los sectores sociales también han aumentado considerablemente. Esto muestra que a partir de la década de

los noventa, el Estado colombiano ha acrecentado su gasto social, a través de pagos de cesantías, pensiones e inversiones en cajas de compensación familiar.

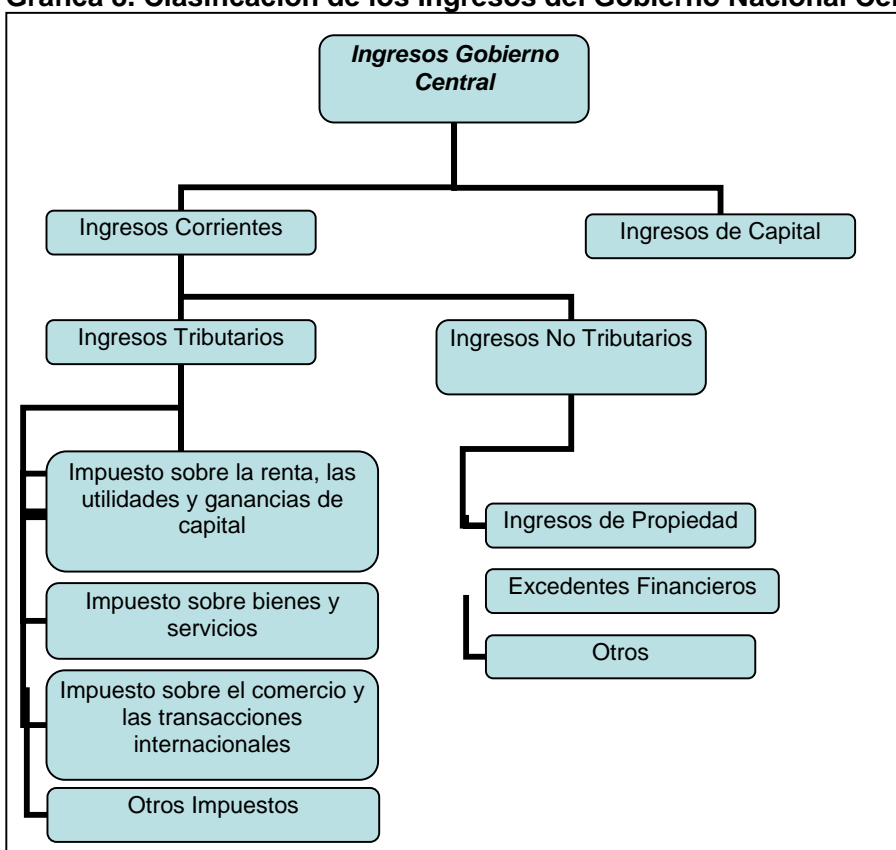
Por otra parte, el rubro de otras finalidades, el cual está compuesto en su mayoría por los pagos de la deuda pública, presentó una evolución bastante dinámica, en especial a partir de 1998.

El gasto público destinado a servicios económicos (como la inversión en infraestructura, comunicaciones, minas y energía y otras obras públicas) que a principios de los ochentas tenía la mayor participación, disminuyó considerablemente en el transcurso del periodo. Según Sarmiento y Delgado (2003), esto se debe a una tendencia de mediano y largo plazo a que el Estado deje de proveer directamente diferentes servicios como banca de crédito, transporte, electricidad y construcción y mantenimiento de vías y otras obras de infraestructura, en su lugar de proveer directamente bienes y servicios, el Estado busca fortalecer su capacidad de regulación, evaluación y control (Sarmiento y Delgado (2003)).

4 Clasificación del Ingreso del Gobierno Central

Ahora, estudiemos el otro lado de la moneda: los ingresos. Se consideran ingresos del Gobierno Central aquellos aumentos en el patrimonio neto del Estado causados por todas las transacciones del Gobierno Central. Estos se pueden clasificar en dos grandes categorías: los Ingresos Corrientes y los de Capital (Ver Gráfica 8)

Gráfica 8. Clasificación de los Ingresos del Gobierno Nacional Central



FUENTE: Gráfico del autor

Los ingresos corrientes corresponden a aquellos ingresos fruto de la actividad “normal” del Gobierno Central y se pueden clasificar a su vez en ingresos tributarios y no tributarios.

Concretamente, los **ingresos tributarios** son todas las transferencias obligatorias que recibe el gobierno del resto de los actores de la economía; en otras palabras, los

impuestos. Estos ingresos se clasifican de acuerdo a la *base* sobre la cual se grava el impuesto, se dividen en:

- **Impuesto sobre la renta.** Se aplica a los salarios, honorarios, comisiones y otras remuneraciones por servicios laborales; a las utilidades de las corporaciones, sociedades y propietarios individuales; a las ganancias de capital y a los intereses, dividendos y regalías.
- **Impuestos sobre bienes y servicios.** En esta categoría se incluyen todos los impuestos sobre la producción, venta, transferencia y arrendamiento de bienes y prestación de servicios. Tal es el caso del impuesto sobre el valor agregado (IVA) de bienes nacionales e importados, el impuesto general sobre las ventas y la sobretasa a la gasolina.
- **Impuesto sobre el comercio y las transacciones internacionales.** Comprende los ingresos provenientes de todos los impuestos que gravan los bienes importados (aranceles), o los servicios prestados por no residentes a residentes. Incluye los derechos de aduana y otros derechos de importación.
- **Otros impuestos.** Incluye aquellos impuestos que se aplican sobre bases diferentes a las anteriores, tal es el caso del impuesto a la seguridad democrática y los impuestos de timbre.

Recuadro 3 ¿Qué es el IVA?

El impuesto sobre el valor agregado (IVA) es un impuesto que grava el consumo de bienes y servicios en Colombia. Se aplica en las etapas de los procesos donde se agrega valor al bien o al servicio, pero es cobrado en última instancia y en su totalidad a los compradores finales. Se calcula normalmente sobre el precio del bien o servicio, incluido cualquier otro impuesto sobre el producto.

El IVA es un impuesto deducible, pues los productores no deben pagar al gobierno el monto completo que es cobrado a los consumidores, sino que pueden deducir el impuesto que deben pagar por sus propias compras de bienes y servicios destinadas al consumo intermedio o la formación de capital fijo.

Por otro lado, es un impuesto indirecto, pues grava a los bienes y servicios, por lo que afecta indirectamente el ingreso del consumidor o del productor.

Recuadro 4 ¿Qué es la retención en la fuente?

Es un anticipo del impuesto de renta que pagan los asalariados que declaran renta (personas naturales o jurídicas obligadas a pagar dicho tributo) al momento de recibir una remuneración y para los no declarantes corresponde al pago por concepto de renta. Es importante anotar que la retención también se les cobra a los trabajadores independientes. La retención en la fuente tiene sus orígenes en 1961, con el Decreto 651 de 1961. Esta fijura originalmente fue pensada como un mecanismo para recaudar un impuesto sobre la renta para los extranjeros que poseían inversiones en el país sin residir en este, facilitando así el recaudo del impuesto de la renta, pero rápidamente se convirtió en un instrumento aplicado a los ciudadanos colombianos.

Tiene como objetivo asegurar un flujo continuo de recursos para el Estado, de tal forma que se regulariza el flujo de caja. También funciona como mecanismo para asegurar el recaudo del tributo, previniendo la evasión. Finalmente, es importante anotar que los patrones actúan como agentes retenedores de la retención para luego transferírselo al Estado. Así, la Retención en la Fuente no es un tributo, sino un instrumento de recaudo.

Por otro lado, los **ingresos no tributarios** son aquellos ingresos que recibe el Gobierno Central que no constituyen una transferencia obligatoria. Incluye los ingresos que el gobierno deriva de sus propiedades, los excedentes financieros que empresas públicas no financieras transfieren a la Administración Central, y otros ingresos como tasas, multas y rendimientos del portafolio de inversiones de la Tesorería.

Finalmente, los **ingresos de capital** son aquellos recibidos por ventas de activos fijos como edificaciones y maquinaria; por venta de existencias y por venta de tierras.

4.1 Evolución de los Ingresos del Gobierno Central Colombiano

Para el caso colombiano, durante el período 1980-2003 la evolución de los ingresos del Gobierno Central ha estado determinada en gran parte por el comportamiento de sus gastos. A medida que los gastos crecen de manera desproporcionada, el país implementa diferentes reformas tributarias para cubrir la brecha fiscal, como lo demostraron Alonso, Fainboim y Olivera (2000) para la primera parte de la década de los 90.

Recuadro 5. Reformas Tributarias desde la década del 90 en Colombia.

La estructura tributaria colombiana se ha caracterizado por su constante cambio. Las administraciones de turno se han visto en la obligación de realizar constantemente reformas tributarias para ajustar sus ingresos a la necesidad de gasto. En el período 1990-2006 (cuatro administraciones) se presentaron nueve reformas tributarias, es decir, un promedio de 2.25 reformas por período presidencial, o cada 1.8 años se presenta en promedio una reforma.

Estas reformas han cambiado tanto la base⁸ como la tarifa⁹ de impuestos como el de renta y el IVA y han creado nuevos tributos como el tributo a las transacciones financieras o el impuesto a la seguridad democrática.

Tabla 2 Promedio de la participación del Gasto Por componente en el PIB

<i>Gobierno</i>	<i>Reforma</i>	<i>Principales cambios</i>
Gaviria	Ley 90 de 1990	Disminuyó la base del impuesto de renta Aumentó la tarifa general del IVA del 10% al 12% Disminuyó la sobretasa a las importaciones del 18% al 16%
	Ley 6 de 1992	Fijó sobretasa transitoria al impuesto de renta del 25% Aumentó la base del impuesto de renta Aumentó la tarifa general del IVA del 12% al 14% y para artículos de lujo ascendió a 25% y 35% según el bien. Eliminó el impuesto complementario de patrimonio Disminuyó el impuestos a las remesas y sociedades extranjeras
Samper	Ley 223 de 1995	Aumentó la tasa del impuesto de renta del 30% al 35% Aumentó la tarifa general del IVA del 14% al 16% Aumentó la base del IVA Aumentó el impuesto a la gasolina y al Acpm
Pastrana	Decretos 2330 y 2331 de 1998	Creó un impuesto transitorio a las transacciones financieras (2 por mil)
	Ley 488 de 1998	Disminuyó la tarifa general del IVA del 16% al 15% Creó la sobretasa a la gasolina y Acpm Aumentó la base del IVA
	Ley 633 del 2000	Aumentó la tarifa general del IVA del 15% al 16% Aumentó la base del IVA Declaró como permanente el impuesto a las transacciones financieras (2 por mil)
Uribe (primer período)	Decreto 1838 del 2002	Creó el impuesto a la seguridad democrática (impuesto al patrimonio transitorio)
	Ley 788 de 2002	Fijó sobretasa transitoria al impuesto de renta del 10% (solo para el 2003) Aumentó la tasa del impuesto de renta del 35% al 38.5% Creó IVA tarifas del 2% al 7% para productos de la canasta familiar.
	Ley 863 de 2003	Extiende sobretasa al impuesto de renta hasta el 2007 Aumentó la base del IVA Creó a devolución de dos puntos del IVA por compras con tarjetas debito o crédito. Creó impuesto transitorio del 0.3% a patrimonios superiores a \$3000 millones Aumentó la base de los declarantes de renta

Fuente: Ministerio de Hacienda y elaboración de los autores

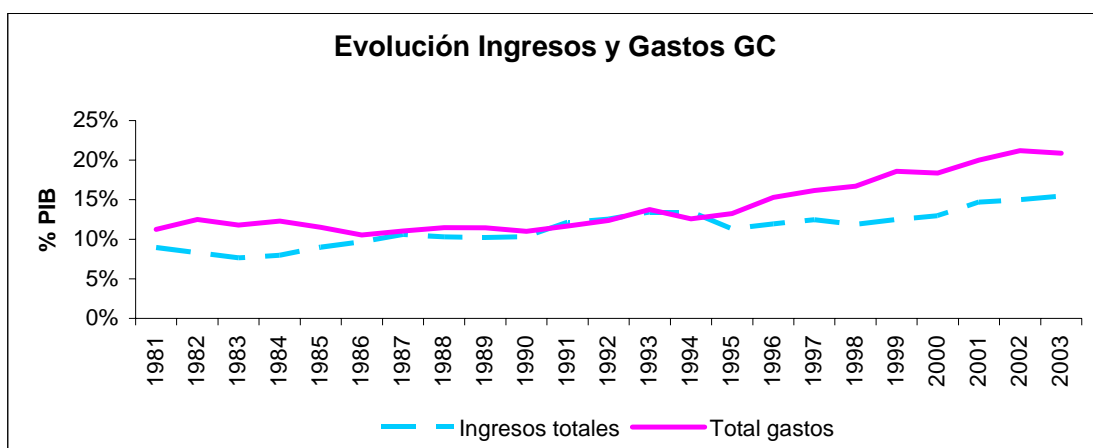
⁸ La base del impuesto de IVA corresponde al universo de artículos que están gravados con este impuesto. La base del impuesto de renta, corresponde a las personas naturales y jurídicas que están obligadas a pagar este tributo.

⁹ Tarifa corresponde al porcentaje de impuesto cobrado sobre la respectiva base del tributo.

La constitución de 1991, buscando darle mayor eficiencia al poder público, impone un reordenamiento institucional y la descentralización del gasto. Esto tuvo como consecuencia principal un incremento acelerado de los gastos corrientes a partir de 1991. Ha sido precisamente este incremento lo que ha impulsado las diferentes reformas tributarias, las cuales han pasado a representar un método del gobierno para financiar las necesidades de corto plazo, en lugar de una reforma estructural de largo plazo.

Los ingresos totales del Gobierno Central han tenido una tendencia creciente desde el año 1981 (Ver Gráfica 9). Durante los años 1991 y 1993, los gastos fueron mayores a los ingresos sólo en una pequeña cuantía, pero a partir de entonces, el crecimiento de los gastos del Gobierno Central no ha podido ser nivelado por el incremento de los ingresos totales.

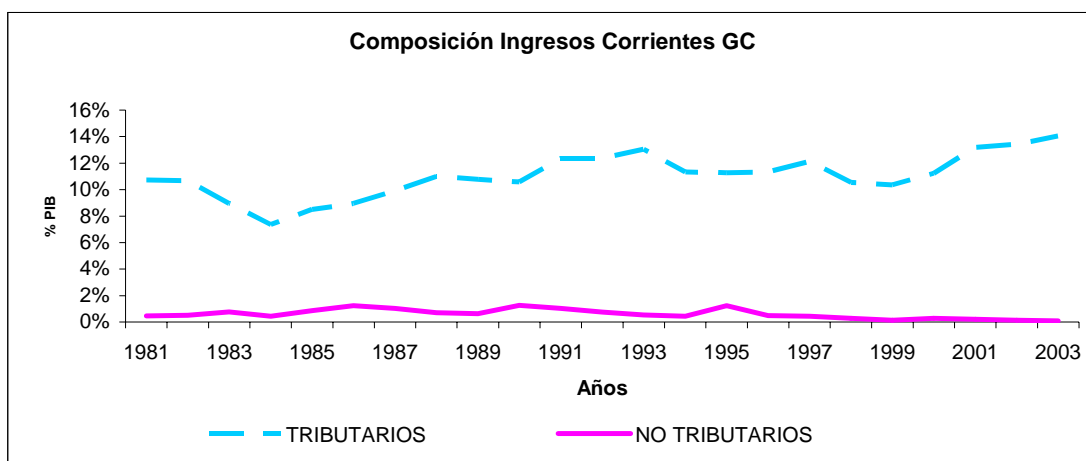
Gráfica 9. Evolución de los ingresos y gastos del Gobierno Central 1981-2003



FUENTE: Gráfico del autor basado en los datos del DNP

Históricamente, los ingresos totales del Gobierno Central han sido liderados por los ingresos tributarios (Ver Gráfica 10). Para 1981, los ingresos tributarios representaban el 81% de los ingresos totales, esta proporción aumentó en el transcurso del periodo, alcanzando el 91% en 2003.

Gráfica 10. Composición de los ingresos corrientes del Gobierno Central 1981-2003



FUENTE: Gráfico del autor basado en los datos del DNP

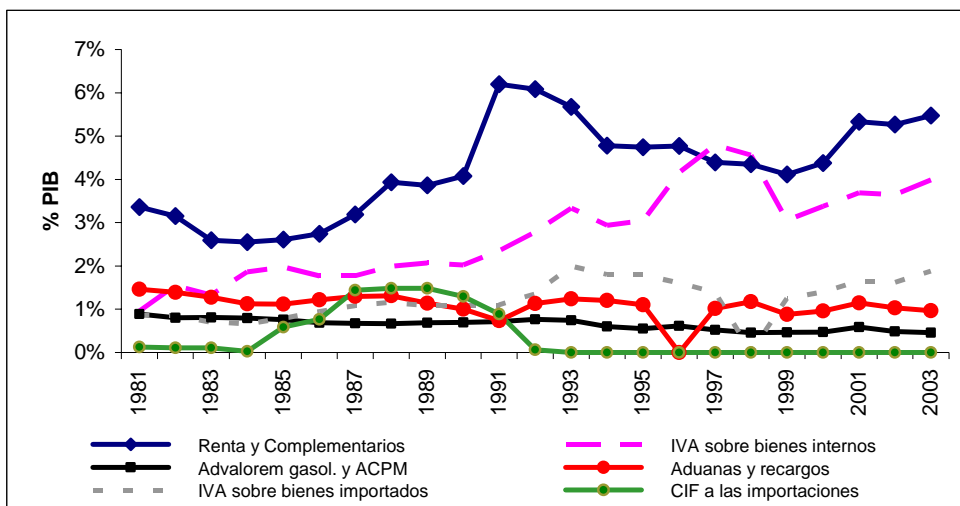
Antes de los procesos formales de descentralización y apertura de la Constitución del 91, pese a que los ingresos tributarios eran la mayor proporción de los ingresos corrientes, los impuestos que recaían sobre el excedente doméstico eran pocos, concentrándose en su mayoría sobre las importaciones de bienes extranjeros (Ver Gráfica 11).

Sin embargo, en la década de los noventa, Colombia inició un proceso de disminución de sus impuestos sobre el comercio exterior y las transacciones internacionales, a la vez que incrementaba los impuestos al valor agregado de los bienes internos.

Este proceso pretendía, por un lado, fomentar el comercio internacional, y por el otro, conseguir los recursos necesarios para cubrir los altos gastos en los que estaba incurriendo el Estado y compensar la disminución que se registraría en los ingresos derivados de la actividad externa. Así pues, con la reforma tributaria de 1991 se redujo el arancel promedio de 20.2% del valor CIF de las importaciones al 7.2%, el IVA además de aumentar en su tasa, incrementó el número de bienes gravados (la base) y el impuesto de renta aumento de 30% en 1990 a 37.5% en 1994 (Kalmanovitz (1999)).

En la Gráfica 11, se observa la importancia de los impuestos sobre la renta y los impuestos sobre los bienes y servicios (en especial el IVA) en la composición de los ingresos tributarios colombianos.

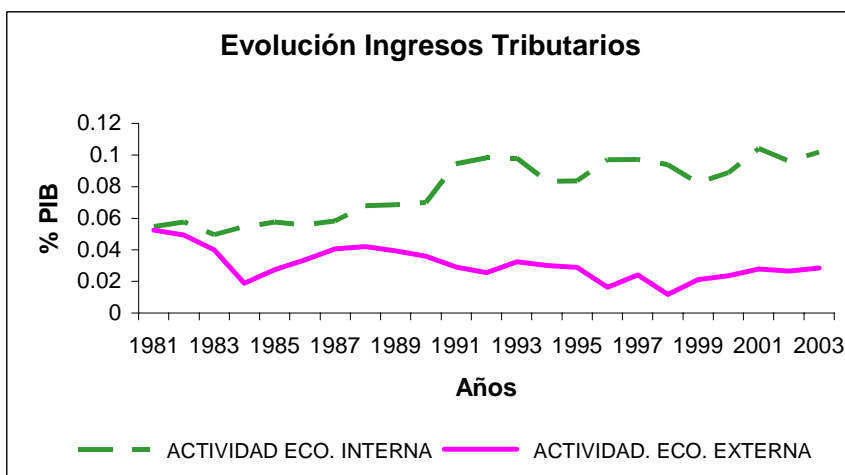
Gráfica 11. Evolución de los ingresos tributarios del Gobierno Central 1981-1993



FUENTE: Gráfico del autor basado en los datos del DNP

Otra forma de ver este cambio en la composición de los ingresos tributarios, es dividir los ingresos en ingresos tributarios obtenidos por actividad económica interna e ingresos obtenidos por actividad económica externa (Ver Gráfica 12). En 1981, los ingresos tributarios obtenidos por ambas actividades eran muy similares; sin embargo, la brecha entre ambos se ha hecho cada vez mayor en la década de los noventa, incrementándose la participación de los ingresos obtenidos por la actividad económica interna.

Gráfica 12. Evolución de los ingresos tributarios por origen 1981-2003

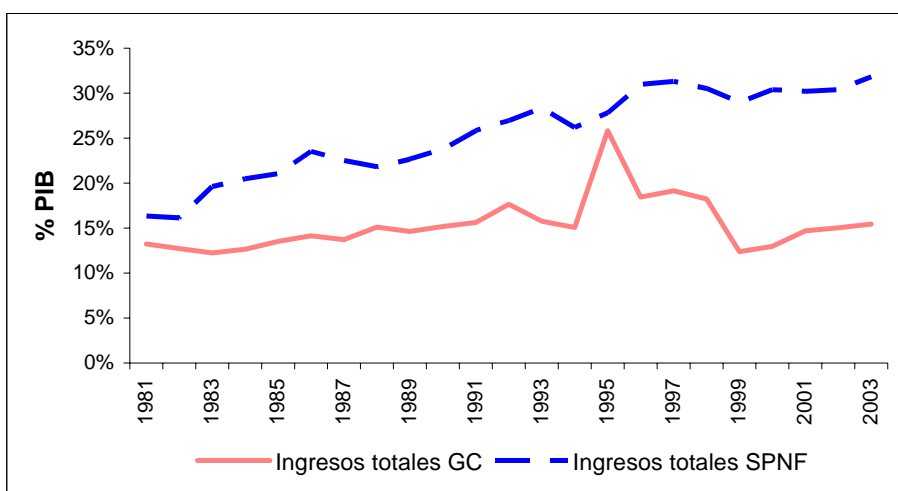


FUENTE: Gráfico del autor basado en los datos del DNP

En cuanto a los ingresos no tributarios, no han tenido una participación significativa en los ingresos del Gobierno Central, en 1981 correspondían al 4% de los ingresos totales, y para el 2003 esta proporción disminuyó a 1% (Ver Gráfica 10).

Ahora bien, lo anterior hace referencia a los ingresos tributarios del Gobierno Nacional central. Sin embargo se debe recordar que los ingresos del SPNF, incluirán además entre otros los ingresos de las empresas públicas no financieras; y por lo tanto, serán mayores a los ingresos del SPNF que los del Gobierno Central de forma aislada (Ver Gráfica 13).

Gráfica 13. Evolución de los ingresos totales del SPNF y GC 1981-2003



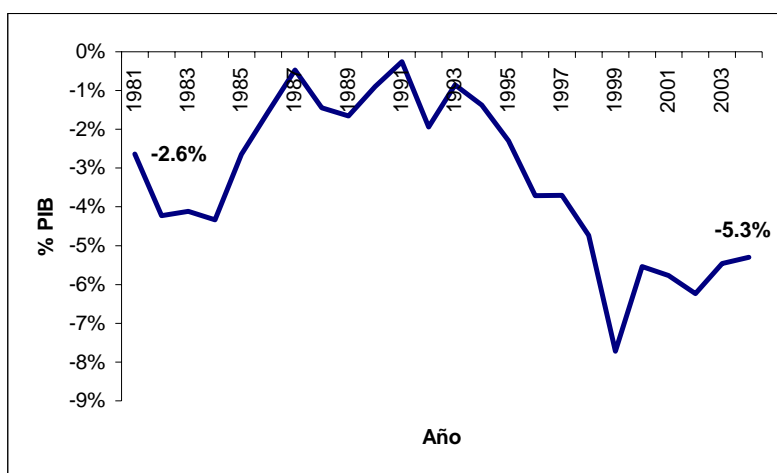
FUENTE: Gráfico del autor basado en los datos del DNP

5 Déficit y Financiación del Gobierno Central Colombiano

Para que el balance de las operaciones del Gobierno Central esté en equilibrio, es necesario que el total de los ingresos sea igual al total de los gastos, de lo contrario, se tendrá un déficit o superávit fiscal. De esta manera, el Gobierno Central de una nación estará en déficit, si sus gastos corrientes y de capital no pueden ser cubiertos con sus ingresos corrientes y de capital.

Teniendo esto en consideración, el déficit fiscal indicará los requerimientos de recursos que demanda el sector público para financiar sus actividades económicas. En caso de existir un superávit, éste corresponderá al ahorro público que podrá financiar inversión privada. Para el caso colombiano, entre los años 1981 y 2004 el Gobierno Central ha presentado siempre un déficit fiscal (ver Gráfica 9 y Gráfica 14).

Gráfica 14. Balance Fiscal del Gobierno Central ((-) = Déficit) 1981-2004



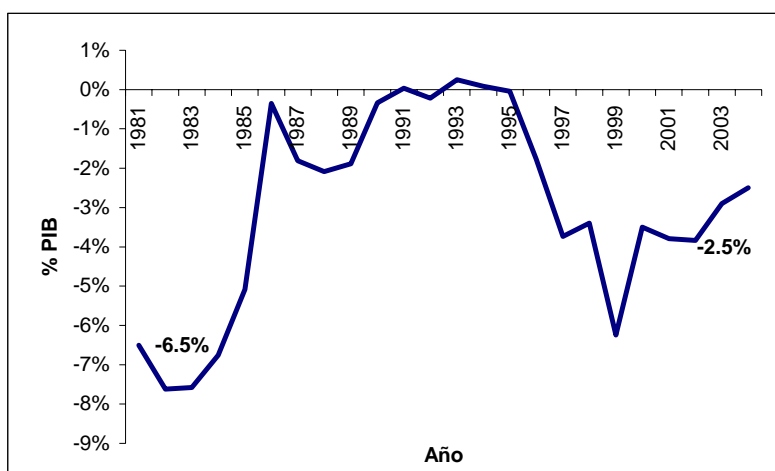
FUENTE: Gráfico del autor basado en los datos del DNP

Al principio del periodo el déficit representaba el 2.6% del PIB, aumentando al 5.3% en el año 2004. Sin embargo, el cambio más brusco se observa a partir de 1991, donde el déficit pasó de ser el 0.26% del PIB a ser el 7.72% en 1999. Esto se dio principalmente por el aumento en las obligaciones de gasto y de transferencias que siguieron a la

Constitución del 91, por la incapacidad de los ingresos del GNC de cubrir estos gastos, y en 1998, por el aumento del gasto a causa de la crisis financiera interna.

Por otro lado, es importante anotar que el SPNF como un todo también presenta un déficit crónico, pero estos desequilibrios son menores para que el presentado para el GNC; evidenciando que en el agregado de las empresas públicas no financieras existió una situación superavitaria (Ver Gráfica 15). El déficit continuo implica la necesidad de acumular deuda para financiar los desequilibrios fiscales.

**Gráfica 15. Balance Fiscal del SPNF ((-) = Déficit)
1981-2004**



FUENTE: Gráfico del autor basado en los datos del DNP

Un gobierno normalmente se endeuda para obtener recursos que le permitan cubrir los gastos cuando sus ingresos son insuficientes. Como hemos visto, este es el caso del GNC colombiano y del SPNF como un todo.

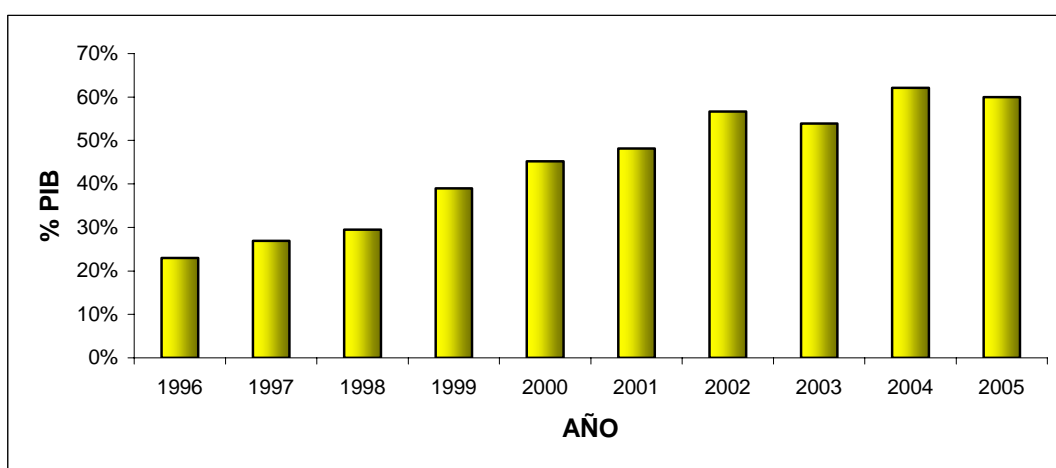
La deuda del SPNF puede dividirse en deuda pública bruta y deuda pública neta. La primera corresponde a la sumatoria de deuda del SPNF, es decir, a deuda del GNC, departamentos, municipios, entidades descentralizadas (ISS, Sena, etc), empresas públicas no financieras, institutos públicos de todos los niveles.

Por otro lado, la deuda neta corresponde a la deuda bruta menos las Deudas recíprocas en el interior del SPNF, es decir, que a la Deuda bruta se le restan las deudas del GNC

con el SPNF, de los departamentos con el GNC y así sucesivamente. En la Gráfica 16, se puede observar como la deuda neta ha evolucionado desde 1996 hasta el 2005.

Se puede deducir que durante este periodo la deuda neta ha aumentado considerablemente desde 1996 al 2002, teniendo un leve descenso en el 2003 para alcanzar su máximo valor en el 2004 con 62.4% del PIB. Para el 2005 el valor de la deuda estuvo alrededor del 60% del PIB.

**Gráfica 16. Deuda neta como porcentaje del PIB
1996-Mar 2006**



FUENTE: Ministerio de Hacienda

Esta deuda se acumula al obtener los recursos faltantes a través de prestamistas internos del sector privado o incluso del mismo sector público como las autoridades monetarias, los bancos comerciales públicos y otras entidades del sector público financiero y no financiero. O a través de prestamistas externos como las entidades financieras e inversionistas internacionales, los gobiernos externos, banca multilateral y las instituciones internacionales de desarrollo.

Según la Contraloría Nacional a partir de la década de los noventa la estrategia de endeudamiento público hizo énfasis en los siguientes aspectos:

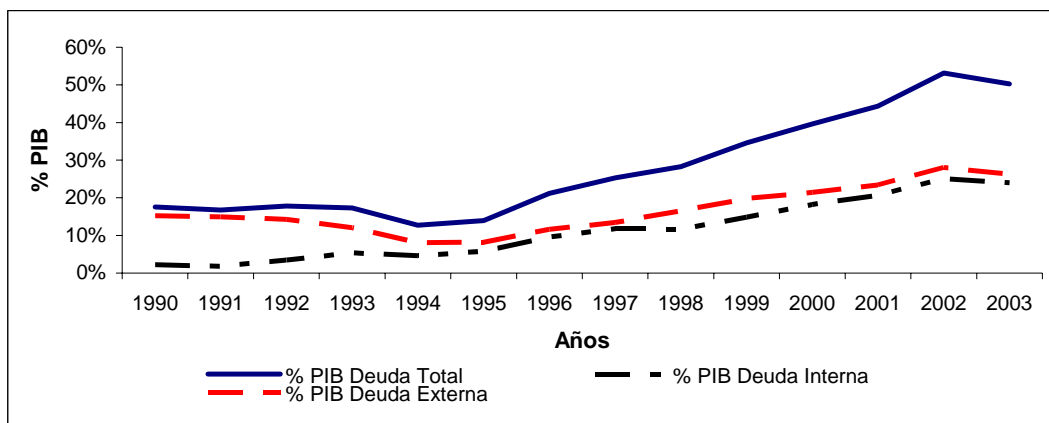
- Intentar equilibrar el crédito interno y el externo, con el fin de disminuir la tasa de interés y de controlar la tasa de cambio (El crédito interno va contra el objetivo de bajar la tasa de interés, mientras que el externo va contra el objetivo de controlar la

tasa de cambio, pues implica un ingreso de divisas). Históricamente, la deuda externa ha sido mayor que la interna, por lo que esto implicara sustituir parte de los préstamos externos, por internos; Logrando así en parte mitigar los peligros cambiarios que afectan la deuda del país.

- Estimular la formación de un mercado de capitales interno, al aumentar la deuda interna.
- Mejorar el perfil de la deuda externa, con la sustitución de la deuda externa por interna, dándole a Colombia una fama de “buen deudor”.

La ejecución de esta estrategia se ve reflejada en la composición de la deuda del SPNF (Ver Gráfica 17). Para el 2003 el saldo de deuda interna había alcanzado el 24% del PIB mientras que en 1990 era apenas del 2%. Por otro lado, el stock de deuda externa paso de ser 15% del PIB en 1990 a ser el 25%. Esta tendencia a la acumulación de deuda, sólo podrá ser revertida en la medida en que se genere consistentemente superávits fiscales.

Gráfica 17. Saldo de la deuda total del sector público no financiero 1990-2003



FUENTE: Gráfico del autor basado en los datos del DNP

6 Comentarios finales

Como vimos, la evolución de las finanzas públicas en las últimas década ha estado marcada por un gran cambio estructural: la implementación de la Constitución de 1991 el cambio estructural más influyente. Así pues, revisamos cómo el gasto público del GNC ha aumentado, en especial, a partir de la década de los noventa, a causa de los aumentos en los gastos de funcionamiento y en los pagos de intereses de la deuda.

En cuanto a los gastos de funcionamiento, debemos recordar que están constituidos tanto por las transferencias a los departamentos y municipios, como por las transferencias a las entidades de seguridad social.

El incremento de los gastos destinados a transferencias a las distintas entidades territoriales, gracias el Sistema General de Participaciones, influyó en la descentralización fiscal, lo cual redujo la discrecionalidad de las políticas macro. Según Lora (2003), para recuperar esta discrecionalidad, no es una opción regresar al modelo de intervencionismo económico del pasado, la solución del gobierno debería estar centrada en una política de estabilización, que tenga como objetivo reducir el coeficiente de deuda y recuperar flexibilidad en el manejo del gasto público. En otras palabras no debe ser disminuir los recursos del SGP, sino mantener a raya sus “verdaderos” gastos de funcionamiento.

Un reto adicional para la Administración Central es lo referente a las transferencias a las entidades de seguridad social. Pese a los diferentes intentos por reformar el Sistema de Pensiones, en los noventa se evidenciaron los costos fiscales de este generoso e ineficiente sistema. Pese a que ya se han logrado ciertos avances, como elevar los requisitos de cotización, recortar los beneficios y limitar el traslado de afiliados de los fondos de pensiones al sistema público, entre otras medidas; aún es necesario asegurar la sostenibilidad del sistema público de pensiones¹⁰.

Por el lado de los ingresos, vimos que durante el periodo estudiado, las reformas tributarias han sido empleadas por el gobierno como un método para financiar las

¹⁰ Ídem.

necesidades de corto plazo del Estado. Así pues, a medida que fueron creciendo los gastos del Gobierno Central, en especial en la década de los 90, se fueron dando diferentes reformas tributarias para ampliar el recaudo, y por ende, los ingresos. Por este motivo, un reto que deberá enfrentar las finanzas públicas, es poder elaborar reformas tributarias estructurales, que sean coherentes a largo plazo.

7 Referencias

Alonso C., Julio César, Israel Fainboim y Mauricio Olivera. 2000. "Del Equilibrio al desequilibrio fiscal en Colombia: la experiencia se repite," en ¿Cómo Armar el Rompecabezas Fiscal? Nuevos indicadores de sostenibilidad. Ernesto Talvi y Carlos Végh eds. Washington, D.C.: Banco Inter-Americano de Desarrollo, pp. 139-228.

FMI. Manual de Estadísticas de Finanzas Públicas. 2001

Kalmanovitz, Salomón. La Política Fiscal Colombiana en un Contexto Histórico. 1999.

Contraloría General de la República. La Situación de las Finanzas del Estado 1996.

Lora, Eduardo. Perspectivas del desarrollo económicas colombiano: los retos del gobierno de Álvaro Uribe Vélez. Septiembre, 2003.

Sarmiento, Alfredo y Liliana DELGADO. Evolución y estructura del gasto público por finalidad: 1973-2001. 2003