

**APUNTES DE ECONOMIA PARA UN CURSO DE TEORIA MACROECONOMICA:  
POLITICA FISCAL**

**LAURA TATIANA BETANCUR HURTADO**

**PROFESORES:**

**JULIO CESAR ALONSO**

**LUIS EDUARDO JARAMILLO**

**UNIVERSIDAD ICESI  
FACULTAD DE CIENCIAS ADMINISTRATIVAS Y ECONOMICAS  
PROGRAMA DE ECONOMIA Y NEGOCIOS INTERNACIONALES  
SANTIAGO DE CALI**

**22 DE MAYO DE 2014**

## CONTENIDO

<b>Resumen</b> .....	2
<b>1</b> Introducción .....	3
<b>2</b> Estructura del Sector Público .....	5
<b>3</b> Clasificación del Gasto del Sector Público No Financiero .....	7
<b>3.1</b> Evolución del Gasto del Sector Público No Financiero en Colombia .....	9
<b>4</b> Clasificación del Ingreso del Gobierno Central .....	13
<b>4.1</b> Evolución de los Ingresos del Gobierno Central Colombiano .....	18
<b>5</b> Déficit y Financiación del Gobierno Central Colombiano .....	22
<b>6</b> Otras consideraciones de política fiscal en Colombia.....	25
<b>7</b> Comentarios Finales .....	29
<b>8</b> Referencias.....	31
<b>9</b> ANEXOS.....	32

## SECTOR PÚBLICO Y DÉFICIT FISCAL

Julio Cesar Alonso C.<sup>1</sup>

Laura Tatiana Betancur Hurtado<sup>2</sup>

Mayo de 2014

### 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.

---

<sup>1</sup> Director del CIENFI (Centro en Economía Y Finanzas de la Universidad Icesi)

<sup>2</sup> Estudiante Programa Economía y Negocios Internacionales en la Universidad Icesi.

## 1 Introducción

Sin lugar a dudas uno de los principales actores en una economía es el Estado. Evidentemente, este puede intervenir en la economía y alterar así el equilibrio natural de los mercados. ¿Por qué estudiar el papel del Estado en la economía? Este documento busca dar respuestas a este interrogante, enfocándose específicamente en el funcionamiento de la política fiscal, en otras palabras, las decisiones del gobierno con respecto al gasto público y los impuestos.

No se necesita mucho esfuerzo para argumentar lo importante de entender el comportamiento del sector público en la economía y un primer paso para esto, consiste en conocer la estructura del sector público ( Ver Recuadro 1) y los factores que inciden en sus decisiones de ingresos y gastos. En este orden de ideas, este documento tiene como objetivo presentar una breve introducción de la estructura del sector público colombiano, cómo se lleva su contabilidad y como ha sido la evolución de los ingresos y gastos durante los últimos años. Asimismo, se abordan otros factores relevantes como lo son, las reformas tributarias implementadas durante el periodo de 1990 hasta la actualidad, el proceso de elaboración del presupuesto y las medidas de política fiscal más recientes como son el principio de sostenibilidad fiscal y la regla fiscal.

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. La sexta sección discute otros elementos relevantes de la política fiscal en Colombia para finalmente concluir con una sección que esboza los retos de la política fiscal colombiana.

### Recuadro 1 Estructura del Sector Público.

El papel del Estado abarca múltiples facetas. En este punto es útil clasificar el sector público entre Gobierno central (administraciones públicas), empresas públicas no financieras, instituciones financieras y banco central.

- 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 internacionales<sup>3</sup>, 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 monetaria<sup>4</sup>, ya sea a través de la emisión primaria o secundaria. Tal es el caso del Banco Central (Banco de la República), el Banco Agrario que se dedica a la intermediación de recursos financieros y entidades que ofrecen el seguro de depósitos y garantías como el Fondo de Garantías de Instituciones Financieras (Fogafin). 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 la presidencia de la República, los ministerios, departamentos administrativos, congreso, entes de control de nivel nacional, altas cortes y establecimientos públicos nacionales.

---

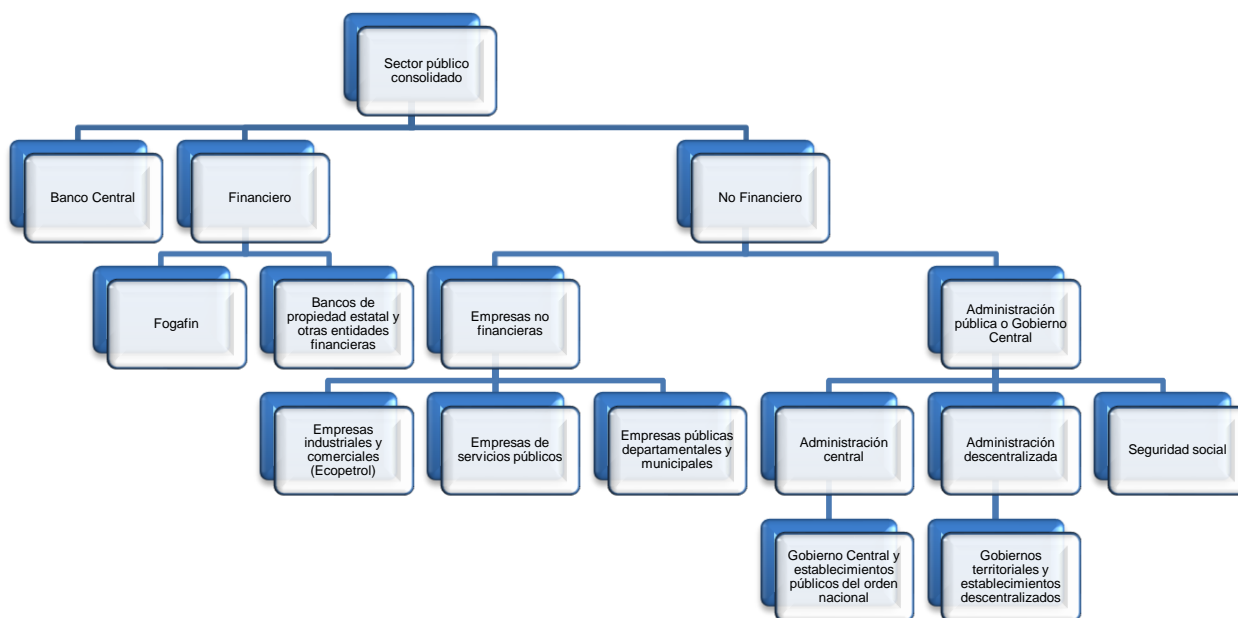
<sup>3</sup> En especial el "Manual de Estadísticas de Finanzas Públicas" del Fondo Monetario Internacional (FMI). 2001.

<sup>4</sup> 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 Descentralizada** se caracterizan por operar de forma independiente, pero, el Gobierno Central les asigna sus recursos financieros y pautas administrativas. Tal es el caso de los gobiernos departamentales y municipales, de las universidades públicas y las Corporaciones Autónomas Regionales.

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. Un claro ejemplo de lo anterior es Ecopetrol. Finalmente, según su área de acción, estas empresas pueden ser de orden nacional, departamental o municipal. En la Gráfica 1 se resume la estructura del sector público colombiano.

**Gráfica 1 Estructura del sector público colombiano**



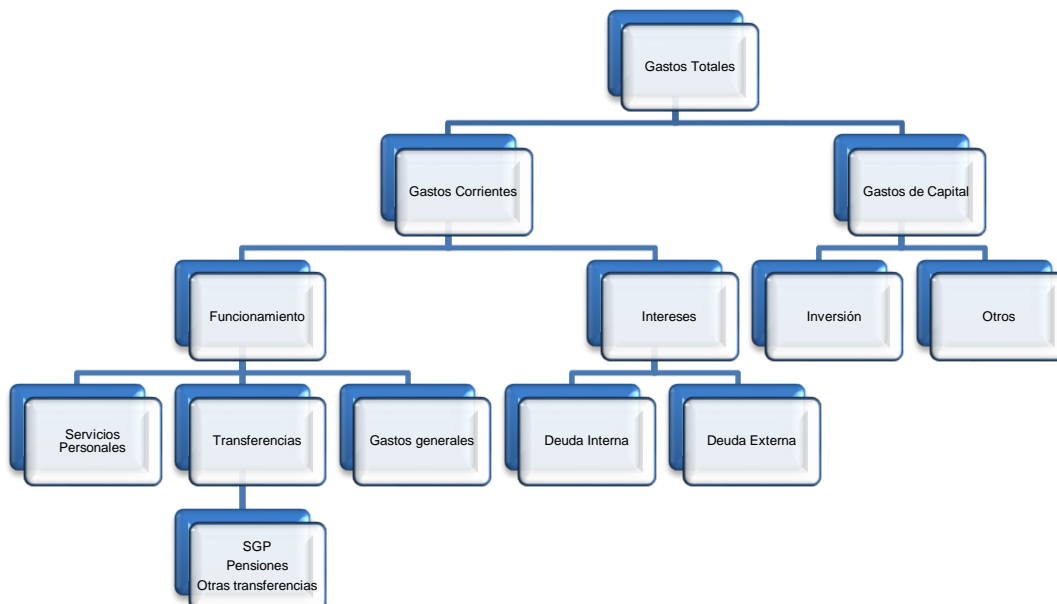
FUENTE: Gráfica del autor basado en Cárdenas (2009)

### 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 un conjunto de gastos. De esta manera, estos gastos son transacciones que disminuyen el patrimonio neto del Estado.

La decisión de cuántos recursos se deben destinar a cada uno de estos rubros no es tan sencilla como la que toman al respecto las empresas o los hogares. Esta dificultad se explica por dos motivos: el primero, las decisiones de consumo e inversión del gobierno afectan a todos los individuos, y en general al sistema económico y finalmente, en una sociedad democrática el gobierno debe procurar que en el proceso de decisión del uso de sus recursos estén representados los intereses de la mayor parte de los individuos que la conforman. Los gastos del Gobierno Nacional están constituidos por los gastos corrientes y los gastos de capital (Ver Gráfica 2).

**Gráfica 2 Clasificación de los Gastos del Gobierno Nacional Central**



FUENTE: Gráfica del autor basado en Arias (2012)



Como se puede observar, 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, los pagos de sueldos y salarios, ya sean en efectivo o en especie. Por otro lado, las transferencias<sup>5</sup> comprenden las prestaciones sociales y contribuciones a entidades de seguridad social, y las transferencias que corresponden al Sistema General de Participaciones (SGP), (Ver Recuadro 2) que realiza el gobierno central a los diferentes departamentos y municipios. Por su parte, los pagos de interés por concepto de deuda pública, interna o externa, no se cuentan dentro de los gastos de funcionamiento, pero, sí hacen parte del rubro de los gastos corrientes. Finalmente los gastos de capital hacen referencia a la creación de capital público fijo, como la inversión en carreteras, inmuebles y maquinarias.

### **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, el sistema general de participaciones (SGP) estipulado en los artículos 356 y 357 de la Constitución, corresponde a las obligaciones o giros que el gobierno le da a los municipios, departamentos y distritos para financiar inversiones básicamente en educación, salud y otros propósitos generales (cultura, deporte, agua potable, y saneamiento básico). El SGP también incluye asignaciones especiales para el Fondo de Pensiones Territoriales (FONPET), los resguardos indígenas, los municipios ribereños del río Magdalena y la alimentación escolar en el país.

El gobierno nacional tramitó, y el Congreso de la República aprobó, una nueva reforma constitucional a las transferencias territoriales en el año 2007. La reforma, contenida en el Acto Legislativo 04 de 2007, estableció que el monto del SGP se incrementaría a partir de

<sup>5</sup> 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.

2008 tomando como base el monto liquidado en 2007. La nueva reforma a las transferencias territoriales evitó que tan importante componente del llamado gasto público social volviera a poner en peligro las finanzas públicas colombianas.

### 3.1 Evolución del Gasto del Sector Público No Financiero en Colombia

Para el caso colombiano, a comienzos de los ochenta el sector público se vio enfrentado a un proceso de desajuste, ya que en 1981, el gasto del sector público no financiero en el país representaba el 22,6% del PIB y el del GNC 9,9% del PIB. Este aumento del gasto del SPNF se explica en gran medida por el crecimiento de los salarios, el pago de intereses y las transferencias al sector privado, especialmente mediante el pago de pensiones, y por tales motivos, se puede establecer que 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 1991 provocó el cambio estructural más importante para la evolución del gasto público en el periodo estudiado. La Tabla 1 muestra la evolución y composición básica de los gastos del SPNF para el periodo entre 1994 y 2012.

**Tabla 1 Balance Fiscal del Gobierno Nacional Central**

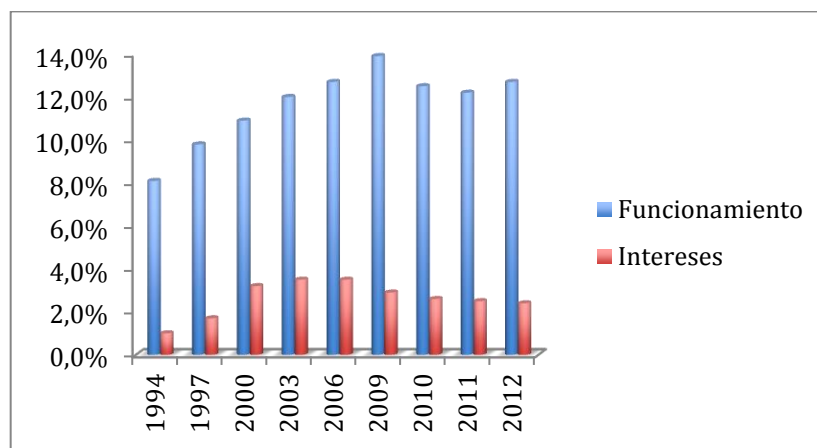
Balance Fiscal del GNC como Porcentaje del PIB									
CONCEPTO	1994	1997	2000	2003	2006	2009	2010	2011	2012
Ingresos Totales	9,7%	10,6%	10,9%	12,6%	14,7%	15,3%	13,8%	15,2%	16,10%
Gastos Totales	10,7%	13,7%	15,4%	16,6%	17,6%	19,0%	17,2%	17,1%	18,00%
Déficit o Superávit Total	-1,0%	-3,8%	-4,6%	-4,2%	-3,4%	-4,1%	-3,9%	-2,8%	-2,30%
Balance Primario	0,0%	-2,0%	-1,4%	-0,5%	0,2%	-1,1%	-1,1%	-0,1%	0,20%

Fuente: DGPM - Ministerio de Hacienda y Crédito Público

Inicialmente, vemos que el gasto total ha aumentado considerablemente, pasando de 10,7% del Producto Interno Bruto en 1994 a 18% en el 2012. Este incremento se debe a los mayores gastos corrientes, los cuales pasaron de ser el 9% del PIB en 1994 a ser el 15,1% al final del periodo. Es importante resaltar que esta tendencia creciente se agudizó en la década de los noventa. A diferencia de los gastos corrientes, los gastos de capital han tenido un comportamiento más estable, pasando de representar el 1,7% del PIB en 1994 al 2,8% en el 2012.

En cuanto al incremento de los gastos corrientes (ver Gráfica 3) éste se debió tanto a incrementos en los gastos de funcionamiento como a incrementos en los pagos de intereses: los primeros pasaron del 8,1% del PIB en 1994 a 12,7% en el 2012, mientras que los últimos pasaron de ser el 1% del PIB en 1994 a representar el 2,4% al final del periodo.

**Gráfica 3 Composición gastos corrientes Gobierno Central  
1994-2012**



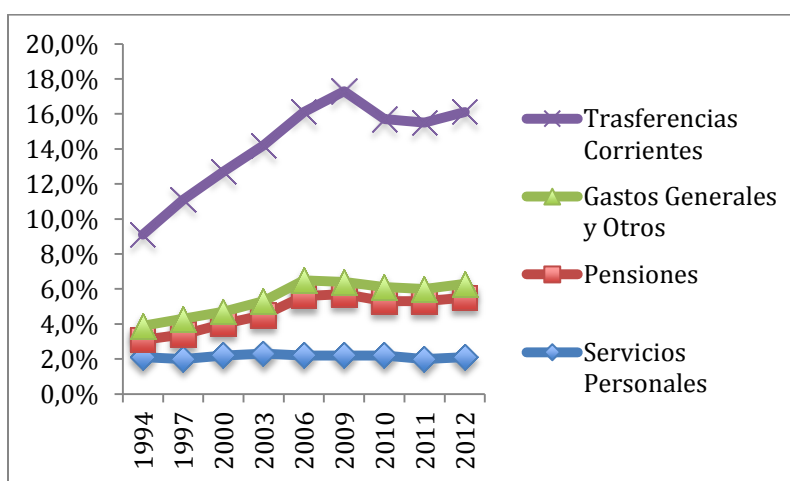
**FUENTE:** Gráfico del autor basado en datos del Ministerio de Hacienda y Crédito Público

Desagregar el comportamiento de los gastos de funcionamiento es una labor que contribuye a un mejor entendimiento de la evolución de los gastos del gobierno nacional central. De acuerdo con la Gráfica 4, mientras los gastos en servicios personales como proporción del PIB se han mantenido relativamente constantes, las transferencias correspondían al 5,2% del PIB en 1994, en el 2012 equivalían al 9,8% del PIB. Es posible decir que 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.

Las pensiones, componente importante del rubro de transferencias, representan a su vez el 60% de los gastos de funcionamiento del gobierno nacional central (ver Gráfica 4), evidenciando el papel tan importante que juegan estos gastos. Se pueden definir como gastos inflexibles los pagos por SPG, los pagos por pensiones y los intereses sobre la deuda pública. Ello porque los dos primeros (SPG y pensiones) surgen de un mandato

constitucional y porque los intereses representan un compromiso contractual con los acreedores del gobierno. De esta manera, el único tipo de gasto en el cual la política fiscal tiene discrecionalidad o flexibilidad es el gasto de inversión (Arias, 2012). Lo cual es preocupante porque indica que los hacedores de política fiscal colombiana enfrentan profundas restricciones estructurales para poder tomar decisiones ante circunstancias cambiantes de los mercados y la economía, con el fin de garantizar y preservar la sostenibilidad fiscal del país.

**Gráfica 4 Evolución gastos de funcionamiento  
1994 - 2012**



**FUENTE:** Gráfico del autor basado en datos del Ministerio de Hacienda y Crédito Público

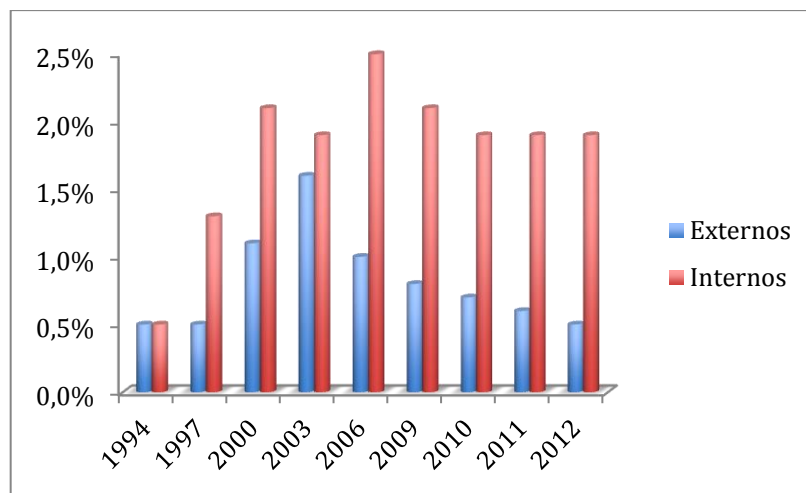
En 1991, con la implementación de la Constitución Política, se presentaron grandes cambios estructurales que buscaban una mayor eficiencia y modernidad del Estado. La Constitución del 91 implicó una nueva “arquitectura” del Estado pasando a una descentralización de responsabilidades formalizando así 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.

Según se mencionó anteriormente, la participación de los Municipios en los ingresos corrientes se debía incrementar año por año, empezando en el 5,2% para el año 1994, hasta alcanzar el 8,9% en el 2003. 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 3, 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 5, 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.

**Gráfica 5 Composición de los gastos en intereses  
1994-2012**



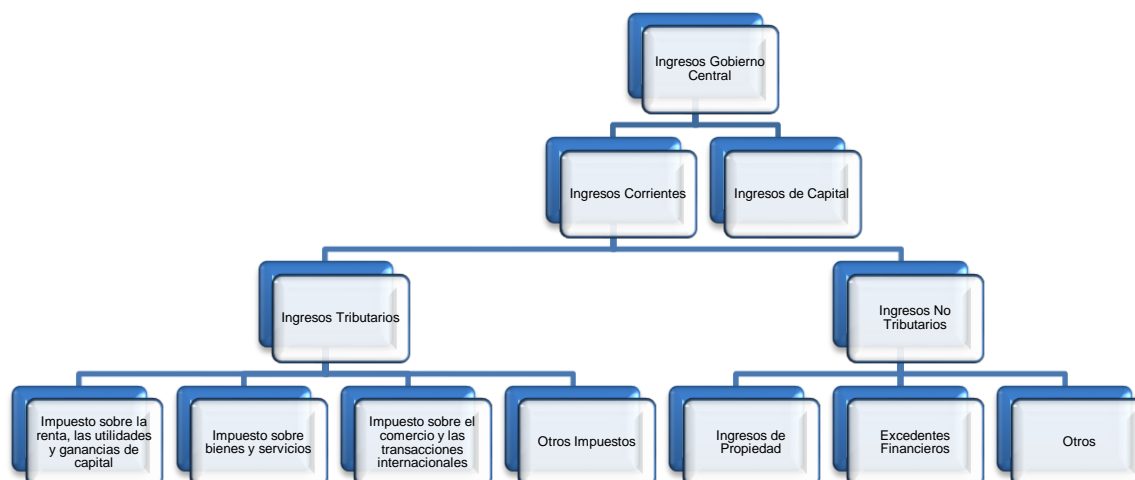
**FUENTE:** Gráfico del autor basado en datos del Ministerio de Hacienda y Crédito Público

#### 4 Clasificación del Ingreso del Gobierno Central

A continuación, se estudia el otro elemento fundamental de la política fiscal: los ingresos del Gobierno Central. Se consideran ingresos del Gobierno Central aquellos aumentos en el patrimonio neto del Estado y se pueden clasificar en dos grandes categorías: los Ingresos Corrientes y los de Capital (Ver Gráfica 6)

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. En la mayoría de las economías la principal fuente de ingreso que recibe el gobierno son los impuestos. Estos son los gravámenes que el gobierno les cobra a las personas, los hogares y las empresas.

**Gráfica 6 Clasificación de los Ingresos del Gobierno Nacional Central**



FUENTE: Gráfico del autor basado en Arias (2012)

Concretamente, los **ingresos tributarios o impuestos** son todas las transferencias obligatorias que recibe el gobierno del resto de los actores de la economía. Estos ingresos se desagregan en impuestos internos o impuestos externos. Los primeros, incluye el impuesto a la renta, el impuesto sobre bienes y servicios, entre otros. Los segundos, recogen los aranceles.

- **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.

Los impuestos también pueden clasificarse como *directos* o *indirectos*. Los *impuestos directos* son los que gravan directamente a los individuos y a las empresas, como es el caso de los impuestos al ingreso y a la propiedad. Los *impuestos indirectos* son los que gravan a los bienes y servicios, como es el caso del impuesto al valor agregado (IVA) y los aranceles; se dice que son impuestos indirectos pues, aunque al final los terminen pagando los hogares o las empresas, lo hacen de manera indirecta al pagar por los bienes y los servicios gravados. Teniendo en cuenta la importancia que representan los impuestos en una economía, en los Recuadros 3-6 se presentan una breve descripción de los tributos más importantes de la economía colombiana.

### 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. Por otro lado, este es un impuesto que no tiene en cuenta la capacidad de pago de las personas, por tanto, se cobra a todas las personas por igual sin tener en cuenta las diferencias en sus ingresos, por tal motivo es considerado impuesto regresivo; de esta manera, el pago del impuesto representara una mayor proporción del ingreso de las personas a medida que su ingreso sea más bajo.

De acuerdo con la reforma tributaria de 2012 en Colombia se maneja una tarifa general del 16% y existen en total cuatro tarifas que van desde el 0% hasta el 16%.

### Recuadro 4 ¿Qué es el impuesto al consumo?

A partir del 1 de enero del 2013 se crea un nuevo impuesto nacional, denominado impuesto al consumo, el cual constituye para el comprador un costo deducible en el impuesto sobre la renta como mayor valor del bien o servicio adquirido y no genera derecho a impuestos descontables en el impuesto sobre las ventas (IVA).

Este gravamen debe ser declarado bimestralmente y sus características relevantes son las siguientes:

Como hecho generador se estableció la prestación o la venta al consumidor final o la importación por parte del consumidor final, de los siguientes servicios y bienes:

- La prestación del servicio de telefonía móvil, según lo dispuesto en el artículo 512-2 del Estatuto Tributario, a la tarifa del 4%.
- Las ventas de algunos bienes corporales muebles, de producción doméstica o



importados, vehículos, motocicletas, yates, barcos, aeronaves, entre otros, salvo que sean activos fijos para el vendedor, a las tarifas del 8% y 16%.

- El servicio de expendio de comidas y bebidas preparadas en restaurantes, cafeterías, autoservicios, heladerías, fruterías, pastelerías y panaderías para consumo en el lugar, para ser llevadas por el comprador o entregadas a domicilio, los servicios de alimentación bajo contrato, y el servicio de expendio de comidas y bebidas alcohólicas para consumo dentro bares, tabernas y discotecas, a la tarifa del 8%.
- Este gravamen se causa en la nacionalización del bien importado por el consumidor final, a la entrega material del bien, en la fecha de prestación del servicio, en la fecha de expedición de la cuenta de cobro, tiquete de registradora, factura o documento equivalente por parte del responsable al consumidor final. En línea con lo anterior, son responsables del impuesto al consumo: El prestador del servicio de telefonía móvil, el prestador del servicio de expendio de comidas y bebidas, el importador como usuario final, el vendedor de los bienes sujetos al impuesto al consumo y la venta de vehículos usados, el intermediario profesional.

#### **Recuadro 5 ¿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 a651 de 1961. Esta figura 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 transferírsele al Estado. Así, la Retención en la Fuente no es un tributo, sino un instrumento de recaudo.

### **Recuadro 6 ¿Qué es el impuesto sobre la renta para la equidad - CREE?**

Por años, expertos en mercado laboral e informalidad han llamado la atención sobre cómo los impuestos sobre la nómina son un obstáculo para la creación de empleo formal en Colombia. Escuchando este llamado, el Congreso de la República aprobó en diciembre del año 2012, en el marco de una reforma tributaria, una reducción en dichos impuestos con la eliminación de los aportes parafiscales a SENA e ICBF pagados por empresas y personas naturales empleadoras, por aquellos empleados que ganen menos de 10 salarios mínimos. Con este alivio tributario se espera abaratar la contratación de empleados e incentivar su formalización.

Para garantizar la sostenibilidad y la independencia financiera del SENA y el ICBF (importantes entidades por su labor con jóvenes y niños), el Congreso creó el nuevo impuesto sobre la renta para la equidad – CREE.

Como lo sugiere su nombre, el CREE representa un cambio en materia tributaria en tanto no grava la nómina sino las utilidades de las empresas. Esto implica que una parte de la carga tributaria se desplaza de sectores creadores de empleo, como la industria y la agricultura a sectores de mayor rentabilidad como la minería y el sector financiero.

Finalmente, aunque estarán exentas del CREE, las personas naturales que tienen empleados (más de uno) estarán exoneradas de los aportes parafiscales a SENA e ICBF, lo cual representa un impulso para el emprendimiento.

#### **¿A quienes se les debe hacer retenciones en pagos por concepto del CREE?**

- Sociedades y personas jurídicas y asimiladas nacionales contribuyentes declarantes del impuesto sobre la renta y complementarios; Sociedades y entidades extranjeras contribuyentes declarantes del impuesto sobre la renta por sus ingresos de fuente nacional, obtenidos mediante sucursales y establecimientos permanentes.

#### **¿A quienes no se les debe hacer retenciones por concepto del CREE?**

- Las personas naturales; las entidades no contribuyentes, como entes territoriales o propiedades horizontales; entidades sin ánimo de lucro; sociedades y entidades extranjeras sin sucursal o establecimiento permanente en el país, o sea los inversionistas de portafolio.

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, desde 1980 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 7 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 1990-2014 (Cinco administraciones presidenciales) se presentaron diecisiete reformas tributarias, es decir, un promedio de 3.4 reformas por período presidencial o cada 0.85 años se presenta en promedio una reforma.

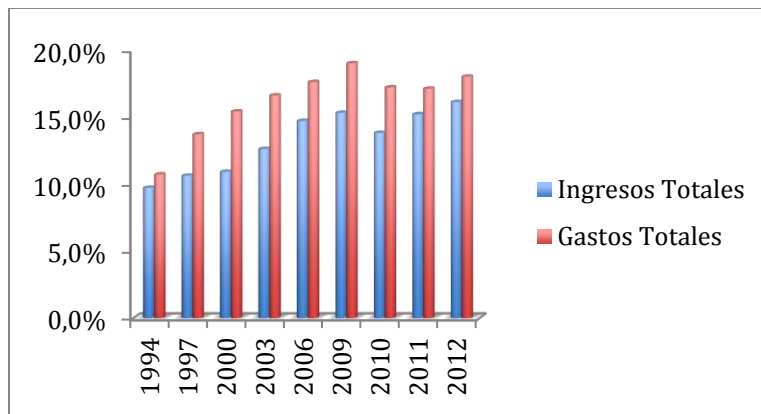
Estas reformas han cambiado tanto la base<sup>6</sup> como la tarifa<sup>7</sup> de impuestos como el de renta y el IVA y han creado nuevos tributos como el tributo a las transacciones financieras o el impuesto a la seguridad democrática y las más recientes el impuesto nacional al consumo, el impuesto para la equidad y el impuesto mínimo alternativo nacional. (Ver Anexo).

<sup>6</sup> 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.

<sup>7</sup> Tarifa corresponde al porcentaje de impuesto cobrado sobre la respectiva base del tributo.

Los ingresos totales del Gobierno Central han tenido una tendencia creciente desde el año 1994 (Ver Gráfica 7). Durante los primeros años de la década de los 90, los gastos fueron mayores a los ingresos, aunque sólo en una pequeña cuantía, pero a partir de entonces, el crecimiento de los gastos del Gobierno Central no ha podido ser nivelado con el incremento de los ingresos totales.

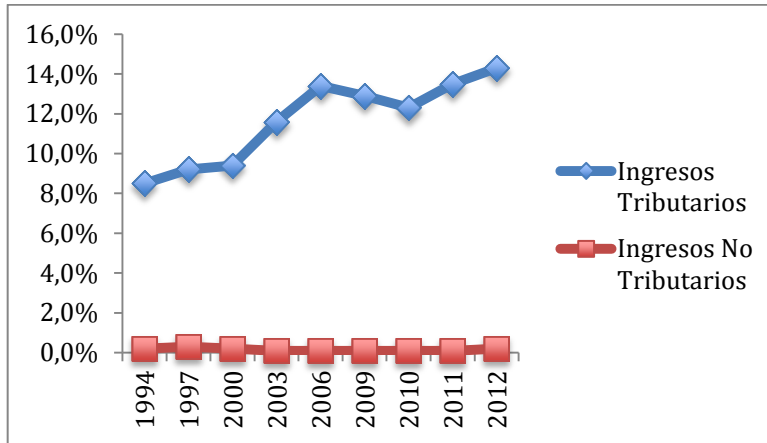
**Gráfica 7 Evolución de los ingresos y gastos del Gobierno Central  
1994 – 2012**



**FUENTE:** Gráfico del autor basado en datos del Ministerio de Hacienda y Crédito Público

Históricamente, los ingresos totales del Gobierno Central han sido liderados por los ingresos tributarios (Ver Gráfica 8). Para 1994, los ingresos tributarios representaban el 8,5% como porcentaje del PIB, esta proporción aumentó en el transcurso del periodo analizado, alcanzando el 14,3% en 2012.

**Gráfica 8 Composición de los ingresos corrientes del Gobierno Central  
1994 - 2012**

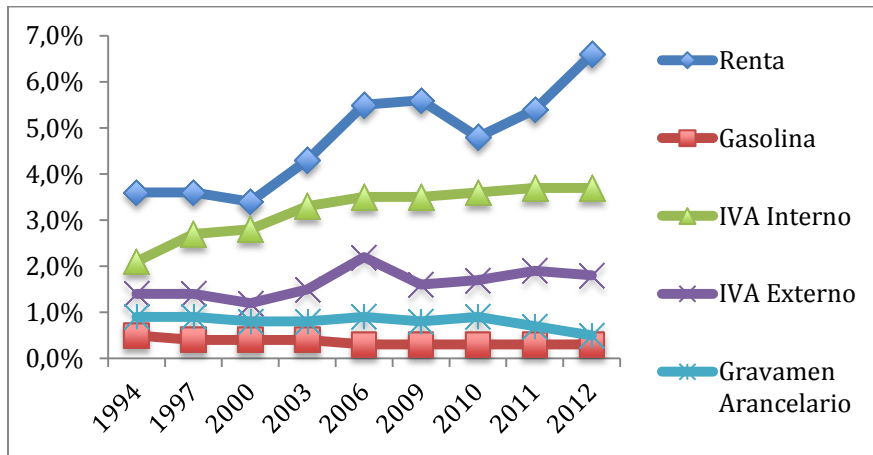


**FUENTE:** Gráfico del autor basado en datos del Ministerio de Hacienda y Crédito Público

En la década de los noventa, en Colombia se inició una fase de reformas liberales que cambio algunas de las reglas de juego que existían previamente. Se dio 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, con el fin de compensar esa reducción. Una economía acostumbrada a una alta protección y a emisiones monetarias cuantiosas para financiar el déficit fiscal y una tasa de cambio fijo fue sacudida por una apertura comercial. El sólo anuncio de la baja progresiva de aranceles en 1990 detuvo las importaciones lo que condujo a un superávit de la cuenta corriente de 5% del PIB en 1991.

En términos de política fiscal fue un desafío permanente para el Banco de la República que se oponía que una expansión monetaria grande causada por la entrada de capital fuera complementada por una expansión también considerable del gasto público. El gobierno entre 1992 y 1994 estaba en un auge de ingresos debido al fuerte crecimiento de la economía y se podía financiar a bajo costo en el mercado doméstico que arrojaba tasas de interés reales muy bajas o aún negativas, como en 1993. Sin embargo, el gobierno prepago la deuda externa contribuyendo de esta manera a no agravar la revaluación del peso y a mejorar el perfil de la deuda externa colombiana (Kalmanovitz, 1999).

**Gráfica 9 Evolución de los ingresos tributarios del Gobierno Central  
1994 - 2012**



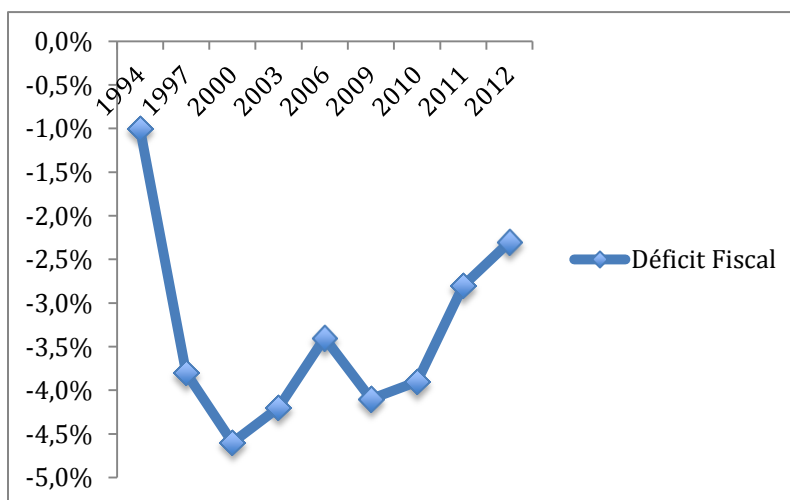
**FUENTE:** Gráfico del autor basado en datos del Ministerio de Hacienda y Crédito Público

## 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.

En su nivel más general, la política fiscal es la decisión de las autoridades competentes de incurrir en un superávit o en un déficit, y determinar qué hacer con los excedentes en el caso del superávit o como financiar los faltantes en caso de déficit. Para el caso colombiano, entre los años 1994 y 2012 el Gobierno Central ha presentado un déficit fiscal persistente (ver Gráfica 7 y Gráfica 10), indicando el endeudamiento de las nuevas generaciones de colombianos, es decir, más deuda hoy implica más impuestos para las nuevas generaciones. Así mismo, otra de las consecuencias del déficit, es que entre mayor sea este, menor es el esfuerzo de los bancos para darle crédito al ciudadano y además mayor la presión sobre las tasas de interés, generando así no solo una restricción al crédito sino un financiamiento más costoso.

**Gráfica 10 Balance Fiscal del Gobierno Central ((-) = Déficit)  
1994 – 2012**



**FUENTE:** Gráfico del autor basado en datos del Ministerio de Hacienda y Crédito Público

Al principio del periodo (1994) el déficit representaba el 1,0% del PIB, aumentando al 2,3% en el año 2012. Sin embargo, el cambio más pronunciado se puede observar en 1999, donde el déficit alcanzó 6,5%. 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, este mismo periodo corresponde al deterioro en las condiciones de seguridad física producto de la dinámica del conflicto interno lo cual condujo a una total depresión de la confianza inversionista en el país. A partir de 2003 la política de Seguridad Democrática, complementada con una fuerte política fiscal responsable, permitió al gobierno restaurar la sostenibilidad fiscal, consiguiendo viabilidad en el Estado colombiano y en la economía colombiana (Arias, 2012).

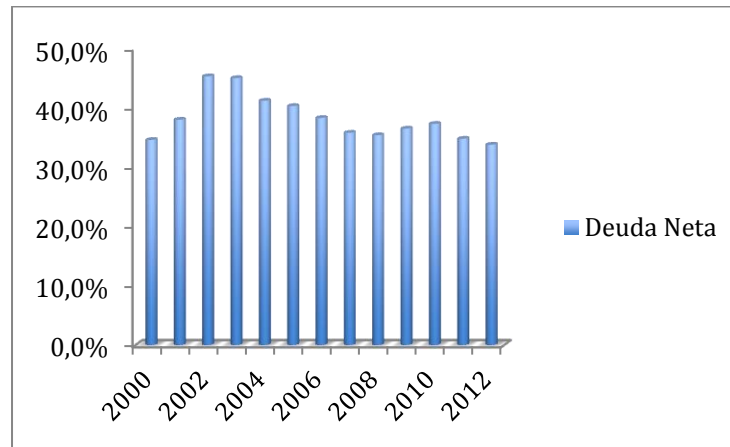
Como se expresó anteriormente, un gobierno normalmente se endeuda para obtener recursos que le permitan cubrir los gastos cuando sus ingresos son insuficientes. Como hemos visto, esta situación ha sido una constante en el caso del GNC colombiano y del SPNF como un todo.

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.

Se puede deducir que durante este periodo la deuda neta ha aumentado considerablemente desde 2000 al 2005, en el 2002 alcanzó su máximo con 45,3% del PIB y para el 2005 el valor de la deuda se ubicó en 40,3% del PIB.



**Gráfica 11 Deuda neta como porcentaje del PIB  
2000 - 2012**



**FUENTE:** Gráfico del autor basado en datos del Ministerio de Hacienda y Crédito Público

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.

## 6 Otras consideraciones de política fiscal en Colombia

Uno de los principales actores en una economía es el Estado ya que este puede alterar la economía e influir así en el equilibrio natural de los mercados. Siendo conscientes de semejante situación, el gobierno y el congreso tramitaron entre 2010 y 2011 una reforma constitucional muy importante: este acto legislativo introdujo en la Constitución colombiana el criterio de sostenibilidad fiscal, el cual garantiza el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes, la distribución equitativa de las oportunidades y los beneficios del desarrollo y la preservación de un ambiente sano, prácticamente como un deber de todas las ramas del poder público y, naturalmente, como un derecho de todos los ciudadanos. De manera especial, el Estado intervendrá para dar un pleno empleo a los recursos humanos y asegurar, que todas las personas, en particular las de menores ingresos, tengan accesos efectivo al conjunto de bienes y servicios básicos (Arias, 2012).

Sin embargo, hay varios factores importantes a la luz de esta problemática. En primer lugar, la evolución de los balances fiscales del Estado colombiano en las últimas décadas ha exhibido déficits fiscales de manera sistemática y en algunas ocasiones la sostenibilidad fiscal se ha visto comprometida. No obstante, el Estado colombiano ha logrado preservarla; todo esto se debe a que en el sistema de gastos en que incurre el Estado existe una fuerte rigidez o inflexibilidad, lo que complica y obstaculiza a las autoridades económicas a la hora de implementar los ajustes necesarios para preservar la sostenibilidad fiscal del país.

Teniendo en cuenta lo anterior, dos temas fundamentales para la sostenibilidad fiscal del país y que en cierto modo imposibilitan la toma de decisiones de los hacedores de políticas fiscales son: primero, las transferencias que el gobierno central debe girarle a las diferentes regiones del país, entendiéndose estos como departamentos, municipios y distritos especiales, en términos de salud y educación especialmente. El segundo tema es el gasto obligado en pensiones de vejez.

Por otro lado, es importante mencionar que la reforma constitucional mencionada anteriormente, en la cual se reconoce que la sostenibilidad fiscal es un derecho de todos los ciudadanos, se complementó con otra reforma económica, tramitada también en 2010 y 2011, y consiste en la imposición de una Regla Fiscal para la economía colombiana.

Así pues, la diferencia entre el criterio constitucional de sostenibilidad fiscal y la regla fiscal es que el primero simplemente ratifica a nivel constitucional un principio general que obliga al Estado a preservar su sostenibilidad fiscal, la segunda introduce de manera concreta un "plan de acción que asegura que las finanzas públicas sean sostenibles y contribuyan a la estabilidad de la economía" (Echeverry, 2011).

En términos económicos, esta regla fiscal se asocia con la idea de suavizar el consumo público ante la aversión al riesgo (a las fluctuaciones, a la inestabilidad) por parte de los seres humanos, es decir, no permitir fluctuaciones bruscas en el nivel de gasto y, por consiguiente, en el nivel de vida y bienestar social. Ahora bien, cuando las autoridades económicas buscan suavizar sus niveles de gasto con el propósito de lograr senderos suaves y estables de consumo privado y bienestar para la sociedad se conoce como la implementación de una política fiscal contra cíclica.

Una política fiscal contra cíclica implica ahorrar durante periodos de expansión económica y mayores ingresos fiscales, pero desahorrar o acudir al crédito durante los momentos de recesión y caída en los ingresos fiscales. Esto implica, por un lado, control al gasto del gobierno cuando las economías atraviesan periodos de alto crecimiento económico y abundante ingreso fiscal y, por otro lado, no contraer el gasto público cuando las economías enfrentan una crisis o un caída fuerte en su producto y en su ingreso fiscal.

El gobierno se endeuda transitoriamente mientras pasa la recesión, evitando sacrificar los niveles de gasto público y privado. Esto es un estabilizador automático activado y una política fiscal contra cíclica en operación. En términos generales, un estabilizador automático actúa cuando el déficit fiscal aumenta automáticamente durante los periodos de contracción económica y desaparece, y también actúa automáticamente durante las épocas de expansión económica. Se observa pues que con la regla fiscal, los estabilizadores automáticos pueden operar plenamente en la economía colombiana y la política fiscal contra cíclica se convierte en norma.

En conclusión, la regla fiscal es un gran avance no solo para la sostenibilidad fiscal de la economía colombiana, sino también para la adecuada implementación de una política fiscal contra cíclica. En concreto, la regla fiscal impone límites cuantitativos al gasto público, límites que garantizan la sostenibilidad fiscal de la economía colombiana.

Finalmente, es importante resaltar el proceso de elaboración de la política fiscal y para esto, debemos conocer que uno de los elementos fundamentales parte de reconocer que los ingresos tributarios son limitados y que ante las crecientes presiones por el lado del gasto, se deben establecer unas prioridades.

Así, los gobiernos en sus diferentes niveles, nacional, departamental y municipal, deben elaborar y presentar ante los órganos legislativos correspondientes, presupuestos anuales de rentas y gastos que sirvan como hoja de ruta para la política fiscal del año siguiente.

A continuación y siguiendo a Cárdenas (2009), se presentan las etapas del proceso de creación del presupuesto:

**1. Etapa de planeación:** Durante los primeros seis meses de gobierno, la administración vigente debe presentar su Plan Nacional de Desarrollo, el cual es elaborado por el Departamento Nacional de Planeación (DNP). Este documento contiene, entre otros aspectos, la esencia de la política económica y social del gobierno que empieza y por eso, debe informar acerca de las proyecciones de financiación y el plan de inversiones para todo el cuatrienio. Una vez el Plan Nacional de Desarrollo es presentado ante el Congreso, este último tiene tres meses para su discusión y aprobación.

**2. Etapa de preparación del presupuesto anual:** en esta etapa se toma como base lo plasmado en el Plan Nacional de Desarrollo para preparar el presupuesto de cada año. Si bien en esta fase participa todo el gabinete ministerial, el Ministerio de Hacienda es la única dependencia encargada de la toma de decisiones con respecto a la asignación de recursos y es a través de su Dirección de presupuesto que se prepara el Proyecto de ley del Presupuesto General de la Nación.

**3. Etapa de discusión y aprobación:** en la primera semana del mes de abril del año en curso, el gobierno presenta ante el congreso su anteproyecto de ley y para los primeros diez días del año legislativo debe tener listo el proyecto definitivo. Posteriormente en dos debates, uno en las comisiones terceras y cuartas del Senado y de la Cámara de Representantes y otro en plenarias, se debe dar la discusión y votación del mismo. Si el Congreso no aprueba el proyecto de presupuesto antes del 20 de Octubre, la propuesta se convierte en ley. Si por otro lado, es el gobierno el que no presenta una propuesta, entonces es el presupuesto del año anterior el que se convierte en ley.

**4. Etapa de ejecución:** El Programa Anual Mensualizado de Caja (PAC) es la herramienta empleada por el Ministerio de Hacienda para controlar la ejecución del presupuesto. Por medio de este mecanismo, se establece un monto máximo anual para que las entidades establezcan una programación de gastos y ejecución mes a mes.

Asimismo, es importante resaltar que durante esta etapa se abre la puerta a las modificaciones del presupuesto a que haya lugar. Un ejemplo de lo anterior, es la reducción y/o postergación de algunos rubros cuando el bajo nivel de ingresos así lo amerite. También podría presentarse el caso en que una entidad ejecutora solicite una transferencia de recursos de un proyecto a otro. Finalmente, el gobierno puede verse en la necesidad de presentar al Congreso un proyecto de ley de adición presupuestal si considera pertinente incrementar el monto y la financiación del gasto inicialmente presupuestado.

**5. Fase de control, monitoreo y evaluación:** para realizar un control en la ejecución del presupuesto, se tienen dos elementos, uno de carácter político que adelanta el Congreso y uno de carácter fiscal que desarrolla la Contraloría General de la República.

## 7 Comentarios Finales

Como se analizó anteriormente, 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 en el país, pues se inició una fase de reformas liberales que cambio algunas de las reglas de juego que existían previamente. 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.

Un gobierno normalmente se endeuda para obtener recursos que le permitan cubrir los gastos cuando sus ingresos son insuficientes. Como hemos visto, esta situación ha sido constante en el caso del GNC colombiano y del SPNF como un todo. El incremento de los gastos destinados a transferencias a las distintas entidades territoriales, gracias el Sistema General de Participaciones durante este periodo, la deuda neta ha aumentado considerablemente desde 2000 al 2005. La imposibilidad de garantizar la sostenibilidad fiscal futura se puede fundamentar en las presiones de gasto publico adicional atribuibles al mandato constitucional que ordena el gobierno nacional ir aumentando año tras año las respectivas transferencias a los entes territoriales (SGP).

Un reto adicional para la Administración Central es lo referente a las transferencias a las entidades de seguridad social, al igual que las trasferencias territoriales, uno de los componentes más pesados del gasto del gobierno central, y sobre el cual tampoco existe mayor flexibilidad para las autoridades económicas colombianas, es el de la carga pensional. Pese a los diferentes intentos por reformar el Sistema de Pensiones, esta no ha dejado continua siendo una alta y generaba presión sobre la sostenibilidad fiscal futura de la economía colombiana. Adicionalmente, en el mediano y largo plazo el sistema pensional de ahorro individual también puede comenzar a exhibir problemas de sostenibilidad, debido al incremento en la expectativa de vida de los colombianos, todo demuestra que una nueva reforma al sistema pensional colombiano es inevitable; por

supuesto, ese tipo de reformas acarrea enormes costos políticos, pero es necesario. (Arias, 2012)

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 necesidades de corto plazo del Estado. Así pues, a medida que se fueron incrementando los gastos por parte del Gobierno Central, en especial en la década de los noventa, complementario a estos, se fueron creando los fondos especiales, que corresponden a aquellas fuentes de ingreso para el gobierno nacional central que han sido creadas por la Ley para un uso específico. Por este motivo, un reto que deberá enfrentar las finanzas públicas, es poder elaborar reformas tributarias estructurales, que sean coherentes a largo plazo.

Se puede concluir, de todo lo anterior, que el Estado colombiano ha perseverado, incluso en momentos de crisis económica y escasez de financiación, su sostenibilidad fiscal. La sostenibilidad fiscal ha sido la norma en la economía colombiana.

## 8 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.

Arias, Andrés Felipe. La Nueva Economía Colombiana. 2012

Cárdenas, Mauricio. Introducción a la Economía Colombiana. 2ª. Edición. 2009

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

FMI. Manual de Estadísticas de Finanzas Públicas. 2001

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

Kalmanovitz, Salomón. Los equilibrios Macroeconómicos y el Banco Central: El caso colombiano. 1999

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

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



## 9 ANEXOS

Gobierno	Reforma	Principales Cambios
Gaviria (1990 - 1994)	Ley 90 de 1990	Disminuyo la base del Impuesto de renta Aumento la tarifa general del IVA de 10% al 12% Disminuyo la sobretasa a las importaciones del 18% al 16%
	Ley 6 de 1992	Fijo sobretasa transitoria al Impuesto de renta del 25% Aumento la base del Impuesto de renta Aumento la tarifa general del IVA del 12% al 14% y para artículos de lujo ascendió a 25% y 35% según el bien Elimino el Impuesto complementario de patrimonio Disminuyo el Impuesto a las remesas y sociedades extranjeras
	Ley 100 de 1993	Incremento en 10% de los impuestos a la nomina
Samper (1994 - 1998)	Ley 174 de 1994	Se precisa el tratamiento tributario para el arrendamiento financiero y para la fiducia mercantil Se faculta al Gobierno para dictar normas sobre Retención en la Fuente Se unifica los índices de ajustes por Inflación entre lo contable y lo fiscal
	Ley 223 de 1995	Aumento la tasa de Impuesto de renta del 30% al 35% Aumento la tarifa general del IVA del 14% al 16% Aumento la base del IVA Aumento el Impuesto a la gasolina y al Acpm
	Ley 383 de 1997	Adopción de la tarjeta fiscal con fines de control sobre los sectores proclives a la evasión Limitación al termino de corrección de las declaraciones tributarias Se restablece la penalización al contrabando expedida del Decreto 1750 de 1991
Pastrana (1998 - 2002)	Decretos 2330 y 2331 de 1998	Creo un Impuesto transitorio a las transacciones financieras (2 por mil)
	Ley 488 de 1998	Disminuyo la tarifa general del IVA del 16% al 15% Creo la sobretasa a la gasolina y al Acpm Aumento la base del IVA
	Ley 633 de 2000	Aumento la tarifa general del IVA del 15% al 16% Aumento la base del IVA Declara como permanente el Impuesto a las transferencias financieras (2 por mil)
Uribe (2002- 2010)	Decreto 1838 de 2002	Creo el impuso a la seguridad democrática (Impuesto al patrimonio transitorio)
	Ley 788 de 2002	Fijo sobretasa transitoria al Impuesto de renta del 10% (solo para el 2003) Aumento la tasa de Impuesto de renta del 35% al 38.5% Creo 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 Aumento la base del IVA Creo a devolución de dos puntos del IVA por compras con tarjetas debito o crédito Creo Impuesto transitorio del 0.3% a patrimonios superiores a \$3000 millones Aumento la base de los declarantes de renta
	Ley 1004 de 2005	Se crea una tasa especial para los usuarios de la zona franca de 15%.
	Ley 1111 de 2006	se crea una tarifa del 1,6% para los servicios de aseo y vigilancia y suministro personal
		Se incremenata el IVA del 7% al 10%, para algunos productos de la canasta familiar como: café tostado o descafeinado, el cacao, pastas alimenticias sin cocer, la harina de trigo y el maiz, y arroz para uso industrial.
Se establece una tarifa del 20% para los servicios de telefonía celular con una destinacion especial del 4% principalmente para el fomento del deporte. Se establece una tarifa del 20% para los camperos y barcos de recreo cuyo valor FOB sea inferior a US\$30.000 Se establecio una tarifa del 10% para los planes de medicina prepagada, las polizas de seguros de cirugía y hospitalización, las polizas de servicios de salud y, en general, los planes adicionales.		
Ley 1370 de 2009	Se incrementa la basa gravable del impuesto al patrimonio y se establece una sobretasa del 25% para los contribuyentes que ya estaban obligados a pagarlo.	
Santos (2010-2014)	Ley 1430 de 2010	Se excluye del pago del IVA los servicios de conexión y acceso a internet para los estratos 1, 2 y 3.
	Ley 1607 de 2012	se crea un Impuesto Mínimo Alternativo Nacional (IMAN), que aplica unicamente para personas natural clasificadas como empleados y trabajadores independientes
		se crea el Impuesto para la Equidad (CREE), con una tarifa del 8% destinados a la financiación del SENA (1.4%), ICBF (2.2%), y el Sistema de Seguridad Social en Salud (4.4%). Las tarifas del IVA pasan de siete (0%, 1.6%, 10%, 16%, 20%, 25%, y 35%) a solo tres tarifas de (0%, 5%, y 16%). Se crea el Impuesto Nacional al Consumo el cual presenta las siguientes tarifas: 4%, 8% y 16%.

Fuente: Ministerio de Hacienda y elaboración de los autores