

Los alcances de la coyuntura fiscal del país

JUAN CAMILO RESTREPO
Ex ministro de Hacienda y Profesor Universitario.

RESUMEN

El ensayo del doctor Restrepo está orientado a examinar el alcance de la nueva reforma tributaria (Ley 788 del 2002) en el contexto fiscal y *hacendístico* del país. A lo largo del artículo se tratan de resolver los siguientes interrogantes: ¿de dónde venimos en materia de ajuste fiscal? ¿para dónde vamos? ¿cuál es el camino que se ha recorrido, y cuál el que falta por recorrer? ¿cómo se enmarca, macroeconómicamente hablando, la última reforma tributaria, así como el conjunto de los instrumentos de ajuste fiscal aprobados en la última legislatura?

PALABRAS CLAVE: Reforma tributaria, ajuste fiscal, instrumento de ajuste fiscal.

ABSTRACT

This essay is aimed to review the scope of the Tax Reform (Law 788 of 2002) in the Fiscal and Household context.

The paper attempts to solve some questions like: ¿What is our fiscal adjustment beginning? ¿Where are we going? ¿What is the way that we have walked? ¿What is the macroeconomic sight to the last Tax Reform? As well as ¿What have the fiscal adjustment passed on the previous legislature period been?

KEY WORDS: TAX REFORM, FISCAL ADJUSTMENT AND FISCAL ADJSUTMENT TOOLS.

PRESENTACIÓN

Agradezco inmensamente a las directivas del Centro de Estudios Económicos (CENES) de la Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia, la posibilidad que amablemente me han brindado para participar en este evento.

Deseo celebrar, igualmente, la oportunidad de este seminario:

Este tiene lugar pocas semanas después de que el país ha aprobado una nueva reforma tributaria. Precisamente, uno de los temas centrales de esta jornada académica será el análisis pormenorizado de cada una de las facetas de la Ley 788 del 2002, por la cual se dio aprobación a las nuevas modificaciones al estatuto tributario del país.

No es el objeto de mi intervención entrar en el análisis detallado de dicha reforma. El objeto de mi intervención, conjuntamente con la que en éste primer modulo hará también el Director de Fedesarrollo, doctor Juan José Echavarría, es el de ubicar el alcance de la nueva reforma tributaria dentro del contexto fiscal y hacendístico del país.

O dicho en otras palabras: ¿Cuál es el alcance que debe esperarse de esta nueva reforma tributaria, a la luz de las políticas de ajuste fiscal que tanto el anterior gobierno como éste vienen diseñando?

¿De dónde venimos en materia de ajuste fiscal? ¿Para dónde vamos? ¿Cuál es el camino que se ha recorrido, y cuál el que falta por recorrer? ¿Cómo se enmarca, macroeconómicamente hablando, la última reforma tributaria, así como el conjunto de los instrumentos de ajuste fiscal aprobados en la última legislatura?

Hay que comenzar estas reflexiones con dos precisiones, indispensables para ubicar adecuadamente la última reforma tributaria, (Ley 788 del 2002), dentro del conjunto de la política financiera del Estado que ha venido diseñándose:

La primera precisión es la siguiente: la reforma tributaria del 2002 no es una pieza aislada: hay que mirarla coordinadamente con la reforma pensional, con la reforma del Estado, con el componente fiscal del referendo, con el programa de crédito público interno y externo, lo mismo que con el plan de desarrollo del cuatrienio (2002–2006).

La segunda precisión es esta: tanto la reforma tributaria del 2002, como buena parte de las medidas financieras que se aprobaron durante la última legislatura, no parten de cero. Continúan con lo que se había venido haciendo a partir de 1998. No constituyen, pues, el primer día de la creación en materia de instrumentos orientados hacia el ajuste fiscal del país: son una continuidad lógica (y en mi sentir, en líneas generales, bien orientados) de los inmensos esfuerzos de ajuste fiscal que se pusieron en marcha a partir de 1998.

Los puntos centrales del problema fiscal

Veamos, en primer lugar, porqué la reforma tributaria del 2002 (Ley 788 del 2002) debe mirarse como una parte de un todo, y no como el todo mismo.

Y esto, por supuesto, antes de entrar a analizar los méritos o defectos de las normas individualmente consideradas:

I. Todos los estudios fiscales recientes que se han elaborado en el país coinciden

–prácticamente, sin excepción,– en que el propósito medular de las políticas hacendísticas que se pongan en marcha en el país (ya sea que se trate de medidas tributarias, pensionales, o de reducción del gasto) deben orientarse, como conjunto, a asegurar las sostenibilidad fiscal del país, y a estabilizar la deuda pública de los años venideros en niveles aceptables; niveles éstos que casi todos los estudios coinciden deben ubicarse –para que la deuda en su conjunto sea sostenible– en niveles que no sobrepasen los actuales, que están alrededor del 50% del PIB.

Naturalmente, unas buenas tasas de crecimiento económico, una baja inflación que haga posibles tasas de interés moderadas, y una situación petrolera que evite caer en el calamitoso escenario que tuvimos a comienzos de los años setenta cuando nos convertimos en importadores netos de combustibles, son también condiciones esenciales para lograr el cometido de estabilizar unas finanzas públicas y una deuda pública en niveles que aseguren su sostenibilidad hacia el futuro.

O dicho de otra manera: el mejor “test” para establecer si un conjunto de medidas fiscales orientadas al ajuste de las finanzas públicas de un país ha sido bien diseñado, es el de establecer si ellas conducen a que la deuda pública sea sostenible, es decir, que se pueda seguir sirviendo sin contra-tiempos, pero que al mismo tiempo permita que se generen unos márgenes financieros tales, que permitan la realización de programas de inversión pública acordes con las necesidades del país.

Si estamos frente a un escenario de deuda pública sostenible en el tiempo, que cumpla con los requerimientos anteriores, podremos decir que la política fiscal en su

conjunto ha sido exitosamente diseñada; si a la inversa, a pesar de que se tomen muchas medidas no hay certeza de que la deuda pública será sostenible en el tiempo, entonces podemos afirmar que estamos frente a una política fiscal defectuosamente diseñada.

Los primeros que saben hacer la distinción, entre políticas fiscales correctas y políticas defectuosas son, por supuesto, los mercados. Si después de sumar y restar las cifras de las proyecciones que arrojan las reformas tributarias, las pensionales, los programas de inversión o de reducción de gastos, llegan a la conclusión que la deuda pública no será sostenible en el tiempo, entonces inmediatamente comienzan a castigar al país en cuestión; elevan los “spreads”; recortan el financiamiento; reducen la inversión directa; y los especuladores simplemente se sientan a esperar una devaluación brusca, y eventualmente una crisis cambiaria de traumáticas consecuencias.

Si por el contrario, la suma y resta de los resultados que arrojan las diversas medidas de ajuste le indican a los inversionistas extranjeros, y a la banca internacional, que la deuda pública del país es sostenible en el tiempo, entonces, inmediatamente, comienzan a reducirse los “spreads”, fluye el financiamiento, se consolida la tranquilidad en el frente cambiario, y retorna la inversión extranjera.

Por eso es tan importante tener siempre como referencia y como criterio evaluador básico para juzgar el conjunto de medidas de ajuste fiscal, ¿cuál es su efecto en el mediano plazo sobre los indicadores de sostenibilidad de la deuda pública del país?

No es, pues, mera coincidencia entonces que los estudios elaborados recientemente por Fedesarrollo, por la Contraloría General de la República, por el Banco de la República, por el Ministerio de Hacienda y por investigadores independientes¹, todos ellos, sin excepción, coincidan en colocar como punto central de referencia en las políticas de ajuste fiscal, su grado de contribución a la estabilización y a la sostenibilidad de la deuda pública proyectada en un horizonte de tiempo.

De allí que tampoco sea simple coincidencia que los países que han caído en espirales recesionistas más fuertes, y en crisis económica y financiera, sean precisamente aquellos que como la Argentina han perdido el control sobre la sostenibilidad –en el tiempo– de sus indicadores de deuda pública.

Esta es la razón por la cual al juzgar la reforma tributaria del 2002, lo mismo que las medidas de ajuste fiscal que la precedieron en los años anteriores (y de la misma manera que es indispensable hacerlo al evaluar iniciativas legales como la reforma pensional, o la de reforma del Estado, o la

1 Ver, entre otros: Fedesarrollo, **Misión de ingresos públicos** (informe) mimeo, agosto de 2002; Antonio Hernández Gamarra, **Por un equilibrio fiscal estable y duradero**, octubre 2002; Banco de la República, **Informe de la Junta Directiva al Congreso de la República**, marzo del 2002; Ministerio de Hacienda y Crédito Público, **El manejo de la deuda pública: hacia la sostenibilidad**, Alfa Omega, junio 2002; Confis (Consejo Superior de Política Fiscal): **la deuda pública colombiana: definiciones, estadística y sostenibilidad**, mimeo, marzo del 2002; Clavijo Sergio, **Deuda Pública cierta y contingente**, Borradores de economía, Banco de la República, N° 205, 2002.

de reducción del gasto público, o el plan de desarrollo) siempre debe formularse la pregunta siguiente: ¿en qué medida, cada una de estas iniciativas y el conjunto de ellas, contribuyen a asegurar la sostenibilidad en el tiempo de la deuda pública?

II. La deuda pública colombiana sin ser una de las más altas de América Latina, tampoco es de las más bajas. Y evidente-

mente durante los años noventa ha tenido un importante incremento.

Como puede observarse en el **Cuadro 1**, mientras la Argentina tiene una deuda pública correspondiente al 88% del PIB y el Brasil una deuda correspondiente al 72% de su PIB, la nuestra se ubica en los niveles del 50% del PIB; siendo superior a la deuda mexicana o la venezolana.



Cuadro 1: DEUDA PÚBLICA Y EXTERNA EN AMÉRICA LATINA
(Como Porcentaje del P.I.B.)

<i>País</i>	<i>Años</i>	<i>Deuda Pública Consolidada</i>	<i>Deuda Externa</i>
Argentina	1997	34.5	42.6
	2000	53.5	51.4
	2001 (e)	57.8	54.1
	2002 (pr.)	88.4	86.6
	Var. 02/97	53.9	44.0
Brasil	1997	60.0	24.8
	2000	65.0	41.3
	2001 (e)	72.0	42.0
	2002 (pr.)	72.0	44.0
	Var. 02/97	12.0	19.2
Chile	1997	38.3	35.2
	2000	38.3	51.5
	2001 (e)	32.4	55.2
	2002 (pr.)	33.1	58.3
	Var. 02/97	-5.2	23.1
Colombia	1997	31.3	32.3
	2000	49.5	44.8
	2001 (e)	52.0	47.6
	2002 (pr.)	52.6	46.1
	Var. 02/97	21.4	13.8
México	1997	24.0	38.8
	2000	43.0	30.0
	2001 (e)	40.8	26.8
	2002 (pr.)	40.0	26.1
	Var. 02/97	16.0	-12.7

Los alcances de la coyuntura fiscal del país

Juan Camilo Restrepo

	2001 (e)	40.8	26.8
	2002 (pr.)	40.0	26.1
	Var. 02/97	16.0	-12.7
Venezuela	1997	40.3	39.6
	2000	34.2	28.1
	2001 (e)	35.6	28.2
	2002 (pr.)	37.5	29.5
	Var. 02/97	-2.8	-10.1

(e): Estimado; (pr): Proyectado

Fuente: Elaborado con base en IMF y Goldman & Sachs (2002).

Tomado de: Borradores de Economía – Banco de la República. "Deuda Pública Cierta y Contingente: El Caso de Colombia, CLAVIJO Sergio. 2002 N° 205. Pág. 11.

Naturalmente acá estamos hablando solamente de la deuda directa y no de la llamada deuda pública contingente, dentro de la cual el rubro más importante es el de la deuda pensional pública, la cual, *grosso modo*, equivale al 200% del PIB del país, es decir, equivale a cuatro veces en magnitud a la deuda pública directa, tal como puede apreciarse en el **Cuadro 2**.

**Cuadro 2: DEUDAS DEL SECTOR PÚBLICO COLOMBIANO:
PASIVOS CIERTOS Y PASIVOS CONTINGENTES**

(Como Porcentaje del PIB, al finalizar 2001)

	Pasivos Ciertos		Pasivos Contingentes		
	Sector No Financiero (SPNF)	Sector Financiero (SF)	Pensionales	Financieros (FOGAFIN)	Otros (Garantías)
(1) Deuda Bruta	52.0	2.1	206.0	4.7	6.0
(2) Activos Líquidos (o Intra sectoriales)	8.8	-----	13.0	1.0	-----
(3) = (1) - (2) Deuda Neta	43.2	2.1	193.0	3.7	6.0

Fuente: Nuestros cálculos con base en datos del Ministerio de Hacienda, DNP y del Banco de la República

Tomado de: Borradores de Economía – Banco de la República. "Deuda Pública Cierta y Contingente: El Caso de Colombia, CLAVIJO Sergio. 2002 No. 205. Pág.05.

A menudo, también, el tamaño relativo de la deuda como proporción del PIB experimenta incrementos no tanto porque se proceda a contrataciones exageradas de nuevos créditos, como porque se presente

el fenómeno de devaluación que conduce a que los mismos volúmenes de deuda en dólares, traducidos a tasas de cambio más elevadas, significan una proporción mayor de la deuda con relación al PIB.

Esto fue lo que aconteció durante los últimos años de la década de los noventa cuando el país hizo un esfuerzo importante para actualizar su tasa de cambio, que había registrado un inconveniente rezago a lo largo de los años noventa, pero que naturalmente se tradujo en incrementos de los saldos nominales, en pesos, del stock de la deuda pública; y explica parte del aumento de ésta

como proporción del PIB en los últimos años.

Vale la pena mencionar también que –contra lo que a menudo se cree–, la deuda pública interna es prácticamente de la misma dimensión que la deuda pública externa del país, tal como puede apreciarse en el **Cuadro 3**.

Cuadro 3: COMPOSICIÓN DE LA DEUDA BRUTA DEL SPNF

Saldos en Miles de Millones de pesos y Porcentaje del PIB

	1997			1999			2001			Marzo 2002		
	Interna	Externa	Total	Interna	Externa	Total	Interna	Externa	Total	Interna	Externa	Total
Sector Público No Financiero	18.774	17.743	36.518	32.928	33.130	66.058	60.201	50.954	111.155	61.860	49.067	110.927
% del PIB	13.4	12.6	26.0	19.0	19.1	38.0	31.4	26.6	57.9	31.7	25.1	56.8
1. Gobierno Nacional	15.073	11.556	26.630	29.329	24.424	53.573	56.645	43.710	100.355	58.843	42.294	101.137
% del PIB	10.7	8.2	19.0	16.9	14.1	30.9	29.5	22.8	52.3	30.2	21.7	51.8
1.1. Gobierno General	11.351	10.427	21.778	25.274	22.642	47.916	52.347	41.671	94.018	54.174	40.334	94.508
% del PIB	8.1	7.4	15.5	14.5	13.0	27.6	27.3	21.7	49.0	27.8	20.7	48.4
1.2. Gobiernos Territoriales	3.524	390	3.914	3.855	713	4.568	4.233	1.042	5.276	4.608	1.037	5.646
% del PIB	2.5	0.3	2.8	2.2	0.4	2.6	2.2	0.5	2.7	2.4	0.5	2.9
1.3. Entidades Descentralizadas v Seguridad Social	199	739	938	200	1.069	1.270	65	996	1.062	61	923	983
% del PIB	0.1	0.5	0.7	0.1	0.6	0.7	0.0	0.5	0.6	0.0	0.5	0.5
2. Empresas Públicas	3.701	6.187	9.888	3.600	8.705	12.305	3.556	7.244	10.800	3.017	6.773	9.790
% del PIB	2.6	4.4	7.0	2.1	5.0	7.1	1.9	3.8	5.6	1.5	3.5	5.0

Fuente: SSP-SGEE Banco de la República y Confis.

Tomado de: Borradores de Economía – Banco de la República. "Dinámica y Características de la Deuda Pública en Colombia: 1996–Marzo de 2002", LOZANO E. Luis Ignacio. 2002 No. 211. Pág. 07.

Igualmente significativo es el hecho de que la deuda pública colombiana en su conjunto tiene un perfil aceptable, y se han hecho esfuerzos significativos en los últimos años para mejorar aún más éste perfil, tal como puede verse en el **Cuadro 4**. Esto vale la pena retenerlo, pues con frecuencia los países se encuentran frente a delicados impases financieros –como es el caso de la Argentina actualmente– no tanto por el

volumen absoluto de su deuda pública (en el caso de la Argentina, además, ya de por sí es el más alto de América Latina), como por el muy abultado perfil de sus vencimientos en el corto plazo. En la práctica financiera, entonces, y muy a menudo, resulta mucho más crucial y significativo tener un buen perfil en los vencimientos de la deuda que el volumen absoluto de la misma.

Cuadro 4: PERFIL DE AMORTIZACIONES DE LA DEUDA EXTERNA DEL GOBIERNO NACIONAL

Saldo a marzo de 2002: US\$17.837 millones

Prestamista	2002*	2003	2004	2005	2006	2007	6 años	6-15 años	15-30 años
<i>Millones de dólares</i>									
Bonos	234	1.188	875	1.397	500	1.000	5.194	5.835	0
Multilaterales	636	921	556	445	391	348	3.297	1.929	3
Banca Comercial	702	268	55	43	37	150	1.255	74	0
Bilaterales	45	21	15	15	12	11	120	74	1
Proveedores	18	16	12	5	2	0	54	2	0
TOTAL	1.636	2.414	1.512	1.905	942	1.510	9.920	7.913	4
<i>Participación Porcentual</i>									
Bonos	14.3	49.2	57.9	73.3	53.1	66.2	52.4	73.7	0.0
Multilaterales	38.9	38.2	36.8	23.4	41.5	23.0	33.2	24.4	64.8
Banca Comercial	42.9	11.1	3.6	2.3	3.9	10.0	12.7	0.9	2.4
Bilaterales	2.8	0.9	1.0	0.8	1.3	0.7	1.2	0.9	32.8
Proveedores	1.1	0.7	0.8	0.3	0.2	0.0	0.5	0.0	0.0
TOTAL	100	100	100	100	100	100	100	100	100

Memo Ítem:

Porcentaje del saldo contratado a tasa fija: 65.3%

Porcentaje del saldo contratado a tasa variable: 34.7%

Tasa Fija Promedio Ponderada: 10.5%

* Corresponde a las amortizaciones a realizar entre abril y diciembre de 2002.

Fuente: SGEE, Banco de la República.

Tomado de: Borradores de Economía – Banco de la República. "Dinámica y Características de la Deuda Pública en Colombia: 1996-marzo de 2002", LOZANO E. Luis Ignacio. 2002, N° 211. Pág. 22.

III. Así las cosas, y tal como lo hemos dicho atrás, el conjunto de las políticas fiscales del país debe orientarse en la dirección de asegurar que tanto las finanzas públicas en general como el nivel de la deuda pública, sea sostenible en el tiempo. De allí que todos los estudios recientes coincidan en que para estabilizar las finanzas públicas del país –dados unos supuestos sobre

dinámica de los gastos, sobre la proyección de los ingresos, lo mismo que sobre el crecimiento económico y las tasas de interés–, el criterio clave para establecer la sostenibilidad de la deuda pública es alcanzar un nivel dado de lo que se conoce como superávit primario de las cuentas fiscales del orden del 2.5% al 3% del PIB por año².

² El concepto más simple de superávit "primario" es aquel en el que, sin tomar en consideración el pago de intereses, los gastos totales del Estado son inferiores a los ingresos corrientes totales.

Solamente un superávit primario de esta magnitud permitiría estabilizar el nivel de la deuda pública en torno a los niveles actuales, es decir, sin que ésta caiga en el espiral diabólico de las deudas ascendentes que llevan a la crisis cambiaria y al cerramiento de los créditos nuevos; pero, al mismo tiempo, asegurando que ese manejo de la deuda podrá hacerse compatible con unos niveles de gasto público mínimos, conforme con los presupuestos plurianuales de los planes de inversión y con los mandatos del Estado social de derecho que a la política presupuestal colombiana le impone la Constitución en vigencia.

Cuando se juzgue, pues, la bondad o el desacierto de una reforma tributaria, de una reforma pensional, o de una reforma al gasto público, la primera pregunta que hay que formularse es precisamente ésta: ¿tal medida individualmente –o el conjunto de ellas– acerca al país o lo aleja de la meta de manejar superávits primarios del orden de 2.5% a 3% del PIB por año?, condición indispensable para estabilizar los niveles de deuda pública en la senda de la sostenibilidad.

Naturalmente cada medida técnicamente considerada, puede merecer reparos o aplausos; pero para sopesar lo acertado o desacertado de una ley en particular o de un paquete normativo desde el punto de vista macroeconómico lo que resulta indispensable hoy en día en Colombia

es –como lo hemos repetido– responder a las siguientes dos preguntas cruciales:

i) ¿tal medida financiera va o no en la dirección de hacer sostenible el manejo de la deuda pública hacia el futuro?

ii) ¿tal o cual medida permite o no avanzar en la dirección de, al mismo tiempo que se contribuye a estabilizar la deuda, liberar recursos suficientes para que el Estado Colombiano pueda mantener un programa de inversiones públicas, sobre todo en el campo social, que nos permitan avanzar hacia el propósito de un país más equitativo socialmente y más dinámico en la generación de empleos?

Tales son, pues, las dos preguntas fundamentales que habrán de tenerse siempre como telón de fondo al evaluar las políticas que se van traduciendo en los diversos instrumentos legislativos.

Mi apreciación general sobre el conjunto de las medidas económicas que ha adoptado el Congreso Nacional en la última legislatura, es la de que ellas van –en líneas generales– en la dirección correcta; que las dos preguntas básicas anteriores pueden responderse positivamente³.

Por supuesto, desde el punto de vista estrictamente técnico, algunas de ellas pueden adolecer de graves defectos, algunos de los cuales se mencionarán en esta

3 Después de evaluar el resultado fiscal esperado de cada una de las medidas adoptadas, el gobierno, en la carta de stand by que envió al Fondo Monetario Internacional, en diciembre del 2002, dice lo siguiente: “ el déficit del sector público se reducirá a 2,1% del PIB en 2004, apoyado por las medidas expuestas anteriormente y cualquier medida adicional que se pueda requerir. Esto reducirá la deuda del sector público no financiero a 50,1% del PIB” (Acuerdo Stand By de Colombia con el Fondo Monetario Internacional, diciembre 2 del 2002).

intervención; pero ello no desvirtúa la dirección correcta macroeconómica de las mismas.

IV. Como lo hemos anotado anteriormente, el paquete de medidas económicas que ha puesto en marcha la administración Uribe constituye más que un rompimiento con lo que venía haciéndose, una sana continuidad.

Así lo registra, por ejemplo el Acuerdo stand-by que firmó Colombia con el Fondo Monetario Internacional, donde se reconoce que (salvo el desfase en el cumplimiento de las metas fiscales del país que se registró a lo largo del 2002), desde 1999 alcanzó un importante avance hacia la meta de estabilidad fiscal.

En este acuerdo al que me estoy refiriendo, se puede leer textualmente lo siguiente: **“El desempeño fiscal mejoró marcadamente entre 1999 y 2001,** pero las finanzas del sector público se debilitaron este año. Cuando la presente administración se posesionó en agosto de 2002, el déficit del sector público consolidado peligraba con alcanzar cerca del doble de la meta de 2,6 por ciento del PIB establecida en el AFE. El deterioro de la situación fiscal fue reflejo de una caída de los ingresos como consecuencia de un crecimiento económico menor al esperado y de los compromisos de gasto efectuados por la anterior administración. En un esfuerzo por controlar el problema, particularmente el gasto militar no financiado,

el nuevo gobierno estableció un impuesto temporal sobre el patrimonio neto mediante un decreto de conmoción interior, inmediatamente después de tomar posesión. En la actualidad se proyecta que el déficit será de 4,0% del PIB”⁴.

Quiero mencionar también el reconocimiento que hace la Misión del Ingreso Público dirigida por Fedesarrollo con relación a los esfuerzos de estabilidad fiscal que se vienen haciendo en el país desde 1999, sobre todo para demostrar cómo en esto del ajuste fiscal estamos presenciando la continuación necesaria de unos esfuerzos, más que el inicio de una nueva política; dice, en efecto Fedesarrollo: “Balances primarios consolidados como los que se requerirían para lograr estabilizar la deuda no se han visto durante las dos décadas pasadas sino durante el periodo 1986-1997, aun cuando hay que reconocer la corrección reciente (desde 1999) de 2% del PIB. Si el esfuerzo ha de recaer en buena medida en el Gobierno Nacional, el reto parece todavía más grande pues este no ha tenido balances positivos desde 1994”.

Y así tiene que ser: el desajuste tan monumental que empezó a evidenciarse en el país a partir de los comienzos de la década de los noventa, cuando los gastos públicos empezaron a exceder sistemática y crecientemente los ingresos corrientes, tal como puede observarse en el **Cuadro 5**, requiere de una acción continuada de los gobiernos a fin de alcanzar la meta de estabilidad fiscal.

4 Ibidem, Pág.: 8.

Cuadro 5. CRECIMIENTO REAL DE LOS INGRESOS Y LOS GASTOS DEL GOBIERNO NACIONAL CENTRAL (%)

	<i>Ingresos Totales</i>	<i>Gastos Totales</i>
Promedio 90–99	6.1	11.3
2000	9.8	-2.6
2001	12.2	9.4
2002	1.1	-3.8

Fuente: Confis

La realidad que ilustra el gráfico transcrito puede también apreciarse en el siguiente párrafo del informe de la Misión de Ingresos Públicos preparado por Fedesarrollo donde se dice lo siguiente: “Mientras los gastos totales del Sector Público no Financiero subieron 19 puntos del PIB en la década, el recaudo de impuestos totales lo hizo apenas en 6 puntos del PIB, pasando de 12,38% del PIB a 18,18% del PIB entre el año 1990 y el año 2000. La carga fiscal se vio incrementada fundamentalmente por el aumento de las contribuciones a la seguridad social, los cuales fueron de 1% del PIB en 1990 y llegaron a 2,7% del PIB en 2000, alcanzando cifras de 3,5% del PIB en 1996 y 3,4% del PIB en 1998. Por su parte, los ingresos tributarios de los departamentos cayeron de 1,1% del PIB a 0,91% entre 1990 y 2000 mientras los de los municipios se duplicaron de 0,99% a 1,89% del PIB durante ese periodo”⁵.

O dicho en otras palabras: no es –como a veces se afirma– que los ingresos corrientes no hayan aumentado en el país en la última

década. La cita de Fedesarrollo demuestra cómo durante la década de los noventa el recaudo de impuestos totales –como proporción del PIB– aumentó en 6 puntos porcentuales, lo que no es despreciable. Sin embargo, este aumento de los recaudos de impuestos resultó claramente insuficiente para atender, con financiación proveniente de los ingresos corrientes, el incremento de 19 puntos porcentuales del PIB que durante la misma década tuvieron los gastos totales del Estado Colombiano. Esta es la causa profunda del incremento en el nivel del endeudamiento público del Estado Colombiano.

V. Los esfuerzos en materia meramente fiscal que se han hecho en los últimos años si bien pueden no ser suficientes no son menospreciables, y vale la pena recapitularlos así sea someramente en esta ocasión, para demostrar la tesis de que las reformas económicas de la administración Uribe Vélez son una sana continuidad de esfuerzos de lo que se había venido haciendo, más que un quiebre de orientación macroeconómica o fiscal.

⁵ Fedesarrollo, Misión de Ingresos Públicos (Informe, agosto 2002), página 16.

En efecto:

- i. A menudo se dice: “en Colombia se hacen reformas tributarias muy frecuentes, y ninguna de ellas ha tenido una visión integral, incluida por supuesto la última que nos ocupa en estas jornadas.

Pero de esta afirmación, que es cierta, no puede concluirse de ninguna manera a mi entender que todo lo que se ha hecho por este gobierno y por los anteriores sea desacertado.

No resisto a la tentación de citar al profesor Arnold Harberger, quien en el prólogo que escribió para un reciente libro de la Contraloría General de la República, dice lo siguiente: “Es razonable pensar, entonces, que lo mejor en materia de reformas tributarias es que se proceda espaciada y gradualmente, conducidas como si fueran partes de un sistema. Esta manera de actuar garantizaría que, poco a poco, se asimilen más fácilmente cada una de las modificaciones que se proponen. Uno desearía confiar en que los contribuyentes no reduzcan el actual grado de cumplimiento de sus obligaciones tributarias, y en que los administradores por lo menos mantengan su actual nivel de vigilancia. Indudablemente, ambos son sujetos de mejoramiento, empero, uno debería ser cuidadoso de no hacer experimentos que pusieran en riesgo todas las ganancias obtenidas a lo largo de muchos años y en particular en décadas recientes.

Quienes hemos estado cerca al mundo de la política actual, cono-

mos sobre esas realidades. En consecuencia, creemos que el éxito de una reforma tributaria obedece más a un proceso que a ponerla en ejecución de inmediato, ya que, naturalmente y con razones cautelosas, debería ser llevada a cabo a lo largo del tiempo. Debo advertir que los mayores cambios en esta área deben darse paso a paso, durante años y décadas, y no alteraciones súbitas que se le impongan a la totalidad de una estructura tributaria.

Colombia es un ejemplo perfecto o paradigma en actuar gradualmente en los procesos de reformas tributarias. El estudio registra que Colombia ha tenido doce reformas tributarias entre 1974 y 2000. Cada una de ellas cambió de alguna manera el sistema, pero dejó ciertos rasgos reconocibles del sistema inmediatamente anterior. Sin embargo, debe resaltarse que el cambio fue sustancial durante ese lapso. En 1974, pocos hubieran querido predecir esta transformación, como en efecto ocurrió durante el siguiente cuarto de siglo. Y sospecho que muy pocos economistas, administradores o incluso contribuyentes, verían hoy ventajas en retornar al sistema tributario que predominaba en Colombia en 1973.

En el agregado, el sistema tributario colombiano ha sufrido un desarrollo y evolución, ajustados a las tendencias internacionales de ese periodo, como a las siguientes:

- a) pasar de altos aranceles con una gran dispersión a menores aranceles con baja dispersión en las tasas;

- b) pasar de altas tasas marginales máximas del impuesto al ingreso (tanto personal como corporativo) a menores tasas marginales máximas;
- c) integrar de manera creciente el impuesto al ingreso personal y el correspondiente a las firmas; y
- d) probablemente lo más importante es que Colombia ha seguido el fenómeno a nivel mundial, es decir, introdujo el impuesto al valor agregado y luego empezó a depender en sumo grado y de manera creciente al mismo.

En mi opinión, estas tendencias son sanas, no sólo por su eficiencia económica sino por su potencial para lograr una eficaz administración. En el agregado, el consenso actual entre los economistas de las finanzas públicas es que el mundo ha venido mejorando sus sistemas impositivos durante muchas décadas. Yo creo que Colombia no es una excepción a este marco general⁶.

- ii. Lo anterior no significa, desde luego, que la legislación tributaria colombiana no siga mostrando defectos estructurales que las diversas normas tienen el deber de procurar corregirlos; y de hecho unas avanzan en la dirección correcta, al paso que otras retroceden.

Pero el balance de la fisonomía fiscal de la ley tributaria colombiana sigue mostrando delicadas malformaciones, que la Ley 788 del 2002 inclusive ha profundizado.

Algunas de estas malformaciones han quedado resumidas en el estudio de la Contraloría General de la República que acabamos de mencionar, y pueden sintetizarse de la siguiente manera:

- a) El peso del impuesto a la renta sigue recayendo en proporción notable sobre las personas jurídicas, que aportan cerca del 80% del impuesto a la renta en Colombia. “El número de personas que contribuyen con el impuesto a la renta resulta muy reducido. En efecto, solo 480 mil personas tributan en renta, distribuidos en 186 mil por concepto de salarios (aunque solo 33 mil declaran) y 280 mil socios de empresas, y personas⁷ que reciben ganancias de capital”.
- b) Sin embargo, la tributación directa per cápita de los asalariados es superior a la tributación directa per cápita de quienes reciben rentas de capital en Colombia. Lo cual no deja de ser altamente preocupante. Sobre este punto concluyo la Contraloría General de la República: “En total, en 2000 la contribución per cápita de los asalariados al impuesto fue de \$4.5 millones (\$7.7 millones para los que declaran), mientras que los propietarios de las empresas y las personas que reciben ganancias del capital, aportaron, cada uno, \$1.8 millones. Los 33 mil asalariados que declaran, liquidaron un impuesto promedio equivalente al 8% de sus ingresos, mientras que los propietarios

6 Arnold Habeger, prólogo al libro: **“Reasignación de la carga Tributaria en Colombia, propuestas y alternativas”**, Contraloría General de la República, agosto del 2002.

7 Ibidem, página 67.

de las empresas sólo aportaron el 1.5% de los mismos. Los declarantes que reciben salario aportan \$2.40 por cada \$100 de patrimonio, mientras que los que reciben utilidades del capital contribuyen con \$0.60 por cada \$100 de sus activos declarados”⁸.

Esta tendencia finalmente injusta de la estructura fiscal colombiana, por virtud de la cual la tributación per cápita de las rentas salariales termina siendo mayor que la de las rentas de capital se puede ver acrecentada con las novedades que introdujo la Ley 789 del 2000, como lo observa el profesor Plazas Vega: “es del caso aludir al límite de cuatro millones de pesos (\$4’000.000) para la exención prevista para los pagos laborales gravables, la cual, por otra parte, se redujo del 30 al 25% (Artículo 17 de la ley, por el cual se modificó el numeral 10 del Artículo 206 del Estatuto Tributario). No obstante su orientación a reducir el impacto de los tratamientos tributarios de favor, la medida es notoriamente injusta, porque afecta en igual forma a los trabajadores de ingresos medios y altos, todos los cuales verán reducida la exención al 25%. De hecho, el límite de \$4’000.000 sólo opera respecto de niveles muy altos de salario (a partir de \$18.000.000) y, por consiguiente, el impacto de la medida será particularmente sensible en los ingresos laborales medios.

Lo justo, en esta materia de la exención a rentas laborales, habría sido que se conservara el 30% para niveles medios y se redujera sistemáticamente hasta el 25%, o si se quiere hasta el del 20%, con un criterio de progresividad en la alícuota de exención, a medida que los salarios excedieran de determinados límites”⁹.

- c) Otra característica de la legislación tributaria colombiana que la última reforma no corrige, sino que por el contrario acentúa, es la creciente dependencia de la tributación indirecta, concretamente del IVA. Esta tendencia es inexorable; se ha dado en la casi generalidad de los países; y ella de por sí no debe sorprender. Pero lo que sí llama a la reflexión es la conveniencia de continuar ampliando la base del IVA (cosa que es sana –y que la Ley 788 del 2002 lo hace con intensidad–) sin al mismo tiempo detenerse en la importancia que tendría reducir las tarifas vigentes.

Recuérdese que la Ley 448 de 1998 mediante la cual se amplió la base del IVA, se redujo también la tarifa del 16 al 15%. Era una señal adecuada. A más base menor tarifa. Pero en ésta ocasión la Ley 788 aumenta plausiblemente las bases, pero incurriendo en el costo de multiplicar aun más la gama de tarifas, y sin haber hecho ningún esfuerzo por reducir la tarifa general como se hizo en el año de 1998.

8 Ibidem, página: 68.

9 Plazas Vega Mauricio, “Aspectos Hacendísticos de la ley 788 del 2002 sobre modificaciones al régimen tributario”, Bogotá, enero de 2003.

Algo análogo podríamos decir de la sobretasa del 10% a la tarifa sobre el impuesto a la renta que establece la Ley 788 del 2002. Los análisis académicos –prácticamente todos– coinciden en que además de una mejor gestión, auditoría y reducción de privilegios y exenciones tributarias injustificadas, nuestro país requiere ampliar las bases pero simultáneamente reducir las tarifas. La reforma tributaria del año 2002 hace lo primero pero no solo no hace lo segundo, sino que incrementa las tarifas marginales. Aspecto preocupante que sin duda alguna atizará los contextos de evasión ya bien altos que rodean la tributación colombiana.

- d) Finalmente, el ánimo fiscalista continúa aflorando con vigor, aún más allá de consideraciones estrictamente técnicas.

Un ejemplo aparece al analizar un aspecto que pocos comentarios ha suscitado hasta el momento de la Ley 788 del 2002, pero que puede tener repercusiones muy graves para el comercio exterior colombiano, como lo es la determinación de que a partir del 1 de enero de 2005 no habrá en Colombia ni bienes excluidos ni bienes exentos de IVA.

El doctor Mauricio Plazas anota agudamente lo siguiente: “cabe recordar, en esta materia, que los fundamentos que suelen esgrimirse para trasladar del régimen de excluidos al de gravados a los bienes en cuestión, se han hecho descansar en las deficiencias técnicas y de estructura que entraña el régimen de

exclusión, pero a partir de conclusiones que tienen el estigma de la falacia. En efecto, si el régimen es de exoneración imperfecta tipo exclusión (o “no causación”), conforme al cual el productor de los bienes de que se trate no tiene derecho a recuperar los impuestos repercutidos por sus proveedores de bienes y servicios, lo que en definitiva deja a los productores nacionales en situación de desventaja respecto de los importadores, la solución justa no es convertir los bienes excluidos en gravados sino en exentos (gravados con tarifa cero y, por consiguiente, susceptibles de permitir al productor de la recuperación de los impuestos repercutidos y su devolución). Solución que a la postre fue descartada por la ley, de manera definitiva, al disponer, como ya se observó, que a partir del 1 de enero de 2005 no habrá en Colombia bienes excluidos ni exentos.

En este sentido, es de advertir que el traslado de los bienes excluidos a la lista de gravados, sin perjuicio de los evidentes objetivos de recaudo a manos llenas que pretende la medida, no soluciona absolutamente nada en relación con los problemas de comercio internacional y de justicia que presenta el régimen de exoneración imperfecta (tipo no acusación, sin recuperación de impuestos repercutidos), que con tanta insistencia han puesto de presente las instituciones académicas y científicas. La razón para hacer esta enfática advertencia es muy simple: de acuerdo con el Artículo 485 del Estatuto Tributario, el límite del crédito fiscal que pueden solicitar los

responsables del IVA por concepto de impuestos repercutidos está determinado por la tarifa aplicable a los bienes y servicios que venda o preste. En consecuencia, si los impuestos repercutidos corresponden a la tarifa general del 16% pero la tarifa aplicable a las operaciones que realice el responsable de que se trate es del dos por ciento (2%), los catorce puntos de diferencia constituyen mayor valor del costo para él. No se necesita mayor esfuerzo para advertir la ostensible condición de inequidad en que quedarán los productores colombianos de bienes gravados con tarifa del 2% si se les compara con los importadores de esos mismos bienes, los cuales no tienen que asumir como mayor valor del costo los impuestos repercutidos al exportador porque este último los recupera plenamente en virtud de régimen de imposición en el país de destino, fruto del cual el Estado de origen les devuelve a los exportadores el importe de tales tributos para que los bienes correspondientes arriben a su destino, en el exterior, libres de cualquier componente impositivo.

El equívoco de la Ley 788 en esta materia llegó al extremo de eliminar el llamado régimen del IVA implícito que, en medio de justificados y sólidos cuestionamientos por su imprecisión y por su contradicción con los compromisos de la integración andina y de la OMC contemplara el régimen precedente, sin ninguna medida sustitutiva. El aludido régimen

pretendía que los importadores de bienes excluidos quedaran en situación comparable con los productores nacionales, mediante el pago de un IVA implícito equivalente a los impuestos repercutidos que estos últimos no pudieran descontar. Hoy, a raíz de la eliminación del régimen, los productores nacionales quedaron en ostensible desventaja porque sus costos, por las razones anotadas, son superiores a los de los importadores”¹⁰.

- e) Como ha quedado dicho, al evaluar el contexto general de las medidas económicas y muy especialmente de las fiscales adoptadas por la administración Uribe Vélez, más que un corte abrupto con lo que venía haciéndose hay que hablar de una continuidad. Hay que recordar cómo a pesar de la crisis internacional en el sudeste asiático y de Rusia durante el periodo 1998-1999, que acarreó como efecto-reflejo en todo el subcontinente suramericano a una situación de no crecimiento económico en 1999, incluida Colombia (con el consiguiente resentimiento severísimo durante aquel año de los recaudos tributarios); cómo a pesar de las inmensas presiones fiscales que nos implicó hacerle frente simultáneamente a emergencias como la reconstrucción de la zona cafetera afectada por el terremoto de enero de 1999 y a la crisis financiera generalizada que se cernía sobre el país por aquella época, Colombia comenzó desde el último trimestre de

10 Ibidem, páginas 9-11.

1998 un valeroso proceso de ajuste fiscal que aún no ha terminado. Y de allí la conveniencia de las medidas adoptadas en el último trimestre del 2002.

No podría dejar de mencionar en esta ocasión, entre las medidas adoptadas en aquel entonces, las siguientes: la emergencia económica de noviembre de 1998; la reforma tributaria de diciembre de 1998; la baja notable de las tasas de interés; el haber logrado que desde aquella época el país entrara en los territorios de inflaciones de un sólo dígito; la Ley 550 que a tantas empresas públicas y privadas ha salvado de la bancarrota; la creación del fondo de pensiones de las entidades territoriales; la reestructuración profunda del sistema financiero que llevó, entre otras muchas cosas, a que entidades que habían dejado de ser viables como la Caja Agraria y el Banco Central Hipotecario, se liquidaran tranquilamente sin que a ningún ahorrador o cuentacorrentista se le perdiera un solo centavo; la Ley Marco del sistema de vivienda que sentó los cimientos de la recuperación de la industria de la construcción que estamos empezando a palpar esperanzadamente en estos días; la puesta en marcha de una severa política de ajustes en las remuneraciones del sector público; y la creación de instituciones hoy en día invaluable para luchar contra el contrabando, como fue la policía fiscal y aduanera.

Todas estas medidas, y otras muchas que se me escapan en esta vertiginosa enumeración, le permitieron al país evitar caer en un colapso financiero generalizado, del estilo argentino, como en el que probablemente habríamos caído de no tomarse medidas prontas como fue la creación del impuesto

a las transacciones financieras o la reestructuración a fondo que se adoptó con relación a la banca pública.

Estas medidas permitieron que el país volviera a encontrar serenidad en los precios. Ojalá que del mantenimiento de una tasa de inflación de un sólo dígito, Colombia haga en adelante un gran propósito nacional.

Nos permitieron moderar las tasas de interés que las habíamos encontrado en niveles del 50 y 60% y que se llevaron a lo largo de 1999 a niveles del 10% y 12%.

Nos permitieron también reencontrar la tranquilidad cambiaria y desactivar las violentas fuerzas especulativas que a lo largo de 1997-1998 amenazaron tan grandemente la estabilidad del país. La eliminación de la banda cambiaria en noviembre de 1999 ha sido, a juicio de muchos observadores independientes, una de las liberaciones cambiarias más exitosas que país alguno haya realizado: no acarreo ni una oleada devaluacionista ni una llamarada en las tasas de interés en el mercado doméstico como ha acostumbrado ocurrir en otros países en los momentos de las liberaciones cambiarias.

Logramos igualmente algo que tiene que recordarse de nuevo, porque precisamente por lo valioso no podemos echarlo por la borda, y estoy seguro que la administración Uribe Vélez no lo hará, a saber: la recuperación de la tasa de cambio a niveles de equilibrio.

Hace algún tiempo anoté lo siguiente sobre este tema: "Nada más grave para una economía como la colombiana que una prolongada revaluación, sobre todo cuando

ella no obedece a mejoras en la productividad del conjunto de la economía, sino a causas fortuitas o a desmanejos fiscales.

La revaluación de la última década –más que la apertura misma–, y en todo caso la desafortunada decisión de adelantar la apertura dentro de un contexto revaluacionista (error costosísimo que cometieron precisamente quienes ahora se constituyen en los principales críticos económicos del actual Gobierno), fue la causante de que se perdieran tantos empleos en el país; de que se resintieran las estructuras productivas; de que se sometiera a una injusta competencia a la agricultura y a la industria nacional; de que un país rico en tierras y en aguas como el nuestro pasara a importar inopinadamente cerca de siete millones de toneladas anuales de alimentos; de que se “potrerizarán”, como alguien anotó, cerca de setecientas mil hectáreas que estaban dedicadas a la producción de alimentos; que la infraestructura cafetera del país recibiera un golpe del cual aun no se repone; que organizaciones productivas y de generación de empleo como las de Valle de Aburrá y de Rionegro, que son las mayores exportadoras per cápita del país, sufrieran lo indecible en estos años; y en fin, que el país registrara uno de los más altos déficit de su historia en la cuenta corriente de la balanza de pagos, que superaba al 6% del PIB cuando se inició la administración Pastrana.

Por eso el Gobierno, desde la primera hora, se aplicó con determinación a orientar desde el Banco de la República una recuperación de la tasa de cambio, de la misma manera que adelantamos una

batalla campal contra el contrabando desde el Ministerio de Hacienda y la DIAN.

Nada más atolondrado que haber hecho la apertura en simultánea con la apreciación del peso, y como si esto fuera poco, a la vez que se desmontaba culposamente el aparato represivo del contrabando.

Las aperturas exitosas nunca se hacen ni con revaluación de las monedas domésticas ni con desmantelamiento de las aduanas. Por el contrario, los países más abiertos del mundo son los que tienen aduanas más severas. La apertura no se hizo para ser inundados de las importaciones foráneas al amparo de una tasa de cambio revaluada o de unos controles laxos y permisivos en las aduanas, sino para que el empleo nacional se viera fortalecido con más exportaciones”¹¹.

Y en cuanto a los resultados fiscales hay que recordar que gracias a una política de extrema austeridad que se siguió, y a pesar de las dificultades y contratiempos ya mencionados, el déficit del sector público no financiero se redujo del 5.5% del PIB en 1999 (inferior inclusive a la meta que se había acordado con el Fondo Monetario Internacional para aquel año) al 3.6% al terminar el primer semestre del año 2000.

Las metas fiscales que se convinieron con el Fondo Monetario Internacional se cumplieron rigurosa y puntualmente durante los años 1999 y 2000, como lo ha reconocido el nuevo acuerdo firmado entre la administración Uribe Vélez y el Fondo recientemente; y cuya cita hemos ya insertado anteriormente en este escrito.

11 Restrepo, Juan Camilo. **Itinerario de la recuperación económica**. Externado de Colombia, 2000, página: 28.

A propósito del Fondo Monetario Internacional: debo registrar con complacencia que el nuevo gobierno haya tomado recientemente la decisión de prorrogar la vigencia de dicho acuerdo, ante la expiración en diciembre de 2002 del que se había firmado por tres años en diciembre de 1999.

Creo que es conveniente para el país. No sólo por los recursos crediticios que él provee y porque fortalecen la solidez de nuestras reservas internacionales, sino también y sobre todo, porque nos despeja el camino para seguir teniendo acceso –como lo necesita Colombia– a las facilidades crediticias de la banca internacional y al mercado voluntario internacional de bonos, los cuales sin un acuerdo con el Fondo que dé certeza y certifique ante la comunidad internacional que Colombia está adelantando una política económica seria y de calidad, serían de imposible acceso para un país como el nuestro en los actuales momentos.

Una mención especial debe hacerse a lo que se ha alcanzado en materia de ajustes en las finanzas territoriales, con medidas como la Ley 617 del año 2000.

El propio Ministro de Hacienda, doctor Roberto Junguito, dijo lo siguiente en la exposición de motivos con la que acompañó el proyecto de reforma tributaria que después se convertiría en la Ley 788 de 2002. Dijo así, en efecto, el Ministro Junguito: “Con la aplicación de la Ley 617 de 2000, las entidades territoriales han entrado en importantes procesos de saneamiento de sus finanzas, lo que ha implicado que en la actualidad, descontando a Bogotá, el resto de los gobiernos del nivel territorial tienen un equilibrio fiscal”.

La alusión a Bogotá se hace simplemente para ilustrar que el peso de la capital no está distorsionando el balance de lo que ha acontecido en el resto de las administraciones territoriales.

Esta es una noticia alentadora que, además, hace justicia al esfuerzo que se hizo en el país entre 1999 y el 2000 para sanear las finanzas de los departamentos y municipios. Tarea que por supuesto no ha concluido aún, pero que revistió una magnitud trascendental que empieza a reconocerse.

La Ley 617 del año 2000 se concertó por más de un año con las entidades departamentales y municipales. No fue fácil su trámite. La espina dorsal de esta norma radica en obligar a los entes territoriales a gastar menos en burocracia y en funcionamiento para que puedan invertir más.

La ley no le quitó un centavo a la descentralización. Simplemente reorientó el gasto; desalentó el endeudamiento de los departamentos y municipios –que se había desbocado durante los años noventa–; y estableció parámetros de austeridad en la gestión local.

El acomodarse a los mandatos de esta ley, que también se conoce como de “ajuste de los fiscos departamentales y municipales”, implicó un esfuerzo político valeroso por parte de las administraciones territoriales. Debieron reducir drásticamente sus nóminas y moderar muchísimo los gastos de funcionamiento.

Pero ahí están los resultados: los departamentos y municipios –tal como lo reconoce el Ministro Junguito– no son hoy,

en su conjunto (porque puede haber evidentemente casos individuales de entidades en déficit) factor de desajuste de las finanzas públicas nacionales.

Este es el resultado de un esfuerzo inmenso que se hizo entre 1999 y el 2000 para sanear los fiscos locales, después de más de una década de descuidos y de excesivos gastos burocráticos, lo mismo que de endeudamientos desmesurados.

En aquellos dos años no solo se expidió la Ley 617 del 2000. Se creó también el fondo de pensiones de las entidades territoriales; se le cedieron rentas importantes a departamentos y municipios, como fue la sobretasa a la gasolina; se diseñó un esquema para financiar con recursos internacionales los programas de achicamiento de las nóminas locales; y se habilitó la ley para que departamentos y municipios pudieran entrar también a la ley 550, es decir, a formalizar acuerdos de reestructuración de obligaciones financieras con sus acreedores.

VI. Ahora bien: estas son algunas de las políticas fiscales que se pusieron en marcha en el pasado. Pero que como queda dicho, el desbalance fiscal sigue siendo muy grande, en especial cuando las proyecciones fiscales de las pensiones del Estado se proyectan en el tiempo.

VII. Las causas de éste desbalance se remontan a comienzos de la década de los noventa, y aun más atrás.

Por eso el cerramiento del bache fiscal y la meta de alcanzar una sostenibilidad estable en la deuda pública, exige medidas adicionales como las que viene adoptando la administración Uribe Vélez, que yo

celebro. Soy también consciente que probablemente cuando a muchas de estas medidas se les aplica la lupa técnica se descubrirán seguramente muchos defectos, como yo mismo me he permitido hacerlo en algunos de estos comentarios. Pero la orientación general en las medidas, repito, creo que es buena.

Tanto la reforma tributaria como la pensional, lo mismo que la reducción de los gastos del Estado que se ha anunciado, van todos en la dirección de continuar con políticas que se han puesto en marcha desde atrás, y de asegurar la sostenibilidad de la deuda pública en el tiempo, que, como hemos anotado, debe ser la brújula que guíe la dirección de los procesos de ajuste fiscal.

Este no es el lugar ni el foro para abrir un debate sobre la conveniencia del Referendo que ha aprobado recientemente el Congreso, y que será sometido a la opinión pública colombiana. Ya habrá ocasiones para hacer ese debate, en el que sus defensores, lo mismo que sus opositores (entre los cuales me cuento) tendremos ocasión de presentar nuestros puntos de vista ante la opinión pública colombiana para que ella, sin tragar entero, defina si este Referendo es conveniente o no; y si la gran reforma política que se le había ofrecido al país aparece plasmada o no en este atiborrado texto de 18 preguntas constitucionales.

Quisiera aprovechar simplemente esta ocasión para compartir con ustedes una reflexión de tipo estrictamente hacendística sobre el Referendo.

El Gobierno registro en la Secretaría del Congreso Nacional, “el 7 de agosto a las 5:00 p.m.” tal como lo había propuesto,

un proyecto de referendo modificatorio de la Constitución Nacional, que tenía como gran propósito ser una gran reforma política. Con el correr de los días las cosas fueron cambiando, hasta el punto de que el texto que finalmente fue aprobado por el Congreso en diciembre del año pasado tiene cerca de un 40% de contenidos que no aparecían en la versión original, y que en realidad constituyen más una reforma fiscal y una ley de ajuste que una reforma política propiamente dicha.

Como lo he dicho, no es éste el momento de entrar a hacer una hermenéutica de cada una de las 18 preguntas del Referendo. Solamente, y para los efectos que interesan a estas jornadas, quiero compartir con ustedes la siguiente preocupación: ¿Qué repercusiones tendría para el programa de ajuste fiscal del país; para avanzar hacia esa meta que todos deseamos que se alcance de la sostenibilidad en el tiempo de la deuda pública, si el referendo no alcanza los votos necesarios para entenderse aprobado, de acuerdo con las leyes electorales colombianas?

¿Qué efecto tendría para la credibilidad internacional del país en materia fiscal que el Referendo resultara o derrotado, o que por carencia de votos, no se entendiera aprobado?

Sería muy grave. A mi entender, y a pesar que la mayoría de las medidas fiscales que están contenidas en el Referendo se hubieran podido adoptar por simples leyes ordinarias, pues versan sobre materias que en su gran mayoría no requieren para su implementación de enmiendas constitucionales, el Gobierno resolvió a mi entender, correr un riesgo innecesario, teniendo además, como tiene, cómodas (y al decir de algunos, sumisas) mayorías en el

Congreso Nacional, que le hubieran podido aprobar sin mayores dificultades y vía la ley gran parte de las iniciativas que ahora se están adoptando vía al Referendo.

Cerca del 30% de la gran ecuación del ajuste fiscal de la actual administración ha pasado a depender de que el Referendo sea aprobado. Si el Referendo no resulta aprobado el ajuste fiscal de ésta administración (que, repito, en su conjunto lo considero bien orientado) se vería seriamente comprometido; hasta el punto que un tropiezo electoral del Referendo más que un descalabro en materia de reforma política (en lo cual es muy pobre el Referendo), terminaría siendo un tropiezo mayúsculo en la consolidación del ajuste fiscal. En ese evento, la vía de las reformas legales para redondear al ajuste fiscal quedaría de todas maneras abierto.

¿Qué sigue hacia adelante?

En primer lugar, desde luego, aplicar y reglamentar las normas que ya han sido adoptadas tales como la tributaria, la de autorizaciones para reducir el tamaño del Estado y la reforma pensional.

Reviste también especial importancia que durante la primera legislatura de este año el Congreso Nacional le imparta su aprobación a la Ley de Responsabilidad Fiscal que preparó la anterior administración, y que la actual con buen criterio viene impulsando. Se trata de una importante iniciativa que fijará criterios de automatización interesantes y modernizará las estructuras fiscales del país.

Además, el Gobierno ha anunciado que presentará, igualmente a consideración de la próxima legislatura, un nuevo Estatuto

Orgánico del Presupuesto. Iniciativa acertada, en torno a la cual entidades académicas como el Instituto de Derecho Tributario podrán hacer aportes valiosos para enriquecer el proyecto cuando sea el momento apropiado.

Hace algunas semanas, refiriéndome al Estatuto Orgánico del Presupuesto Nacional, tuve oportunidad de anotar lo siguiente:

En las “Bases del plan de desarrollo” (2002-2006) se anuncia que una de las iniciativas legales que promoverá el actual gobierno, será la adopción por parte del Congreso de un nuevo Estatuto Orgánico del Presupuesto, que sustituya y modernice el actual, que es el Decreto 111 de 1996. Hay que celebrar este anuncio, por muchas razones.

El Estatuto Orgánico del Presupuesto es una de las leyes de más alta jerarquía. A ella deben sujetarse en un todo, no solo el presupuesto anual de la Nación, sino también los presupuestos de las entidades territoriales.

Pero su importancia no es solo jurídica. También lo es económica. La realidad financiera del Estado, los vínculos entre el plan de desarrollo y la presupuestación anual; entre la contratación administrativa y los recursos de que dispone el Estado para ejecutarlos cumplida y oportunamente; las repercusiones económicas del déficit fiscal y su impacto sobre la economía; todo esto depende en gran medida de lo actualizadas que estén las normas orgánicas del presupuesto nacional.

Y lo cierto es que las normas orgánicas de la presupuestación en nuestro país han caído en un grado extrema de obsolescencia.

En primer lugar, porque la ley “orgánica” del presupuesto actualmente vigente poco tiene de orgánica. El Decreto 111 de 1996 no es más que una compilación de tres leyes sobre procedimientos presupuestales que se fueron superponiendo en el tiempo, sin un verdadero hilo conductor entre ellas (la 38 de 1989, la 179 de 1994 y la 225 de 1995), y recientemente la Ley 617 del 2000 le dio categoría de “ley orgánica” a 20 de sus artículos.

Como puede verse, en Colombia no hay una ley orgánica, sino cuatro (tres de ellas compiladas por el Decreto 111). Así las cosas –y desde el punto de vista meramente formal– es imposible hablar entonces de una autentica ley orgánica en el país.

Pero además: la literatura hacendística contemporánea coincide en afirmar que un estatuto presupuestal moderno y coherente, es indispensable para asegurar un buen manejo de las finanzas públicas. Francia, por ejemplo, después de 40 años de vigencia de su ley orgánica de presupuesto que fue expedida coetáneamente con la Constitución de 1958, acaba de actualizar su estatuto presupuestal después de más de dos años de fértiles análisis en la Asamblea Nacional. Algo similar necesitamos con apremio en Colombia.

Entidades como el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional coinciden también en que para darle mayor transparencia al manejo de los dineros públicos, resulta altamente recomendable que los países actualicen sus estatutos Orgánicos de presupuesto.

De otro lado, si el proyecto de Referendo es aprobado tal como ha sido aprobado por

el Congreso, será indispensable también actualizar el Estatuto Orgánico del Presupuesto pues en el Referendo se contemplan cambios profundos –de conveniencia por lo demás muy discutible– a la manera como los presupuestos públicos habrán de discutirse en el futuro.

En efecto, el Referendo dispone que en adelante todos los presupuestos anuales del Estado –no solo el nacional, sino también los de los departamentos y municipios– antes de ser sometidos al correspondiente análisis para aprobación en el Congreso Nacional, en las asambleas y en los concejos municipales, deben ser sometidos a debate en “asambleas públicas consultivas”.

Con esto, el Referendo que se está cocinando le dará entrada en nuestro país a una modalidad novedosísima de preparación de los presupuestos (que apenas tiene algún antecedente en la ciudad de Porto Alegre en el Brasil) en donde los presupuestos son discutidos primero por la sociedad civil antes de ser llevados ante la representación nacional. ¿Quiénes harán parte de esas “asambleas públicas consultivas”? ¿Cómo deliberaran? ¿Qué poder vinculante tendrán sus determinaciones?, pues el referendo agrega que el Gobierno “recogerá el resultado” de dichas audiencias al momento de preparar el presupuesto respectivo.

Adicionalmente, el Referendo dispone también que, ya aprobado el presupuesto anual por el Congreso, habrá un segundo tipo de audiencias, llamadas “audiencias públicas especiales de control político”, en las cuales los congresistas formularán los reclamos y aspiraciones de la comunidad.

Como puede observarse, el Referendo va a hacer tremendamente engorroso el trámite de los presupuestos públicos de ahora en adelante, y por supuesto, cambiará radicalmente las normas constitucionales que hoy regulan la preparación y trámite de los presupuestos. De estas normas constitucionales tendrá que hacerse una reglamentación supremamente clara y ágil en el nuevo Estatuto Orgánico del Presupuesto que se anuncia, pues de lo contrario la preparación de los presupuestos públicos se convertirá en tarea poco menos que imposible.

La descentralización, por último, no solamente es asunto de más transferencias de la Nación a las entidades territoriales. También debe ocuparse de la buena inversión local tanto de los recursos transferidos como de los resultantes de la tributación local.

La norma general en el país –no siempre rigurosamente observada– es la de que los departamentos y municipios deben ajustar en un todo su proceso presupuestal a las normas generales contenidas en la Ley Orgánica del Presupuesto. Este deberá ser también otro de los objetivos preeminentes de la nueva ley orgánica que se anuncia.

Bienvenido, pues, el nuevo Estatuto Orgánico del Presupuesto. La transparencia en el manejo de los dineros públicos; la armonización entre el buen manejo de las finanzas del Estado y los presupuestos públicos; la adecuación de las normas del Referendo; y el refinamiento fiscal de la descentralización, están pidiendo a gritos un Estatuto Orgánico del Presupuesto, verdaderamente “Orgánico”¹².

12 Restrepo, Juan Camilo. Hacia un nuevo estatuto Orgánico del presupuesto. *Ámbito Jurídico*, diciembre 09 de 2002.

Finalmente, el país tiene en su agenda fiscal un propósito postergado en varias legislaciones, que por diversas razones no ha logrado surtir el trámite correspondiente en el Congreso Nacional, a pesar de que los Gobiernos han presentado importantes proyectos de Ley al respecto, como es el de modernizar los tributos departamentales y municipales, gran parte de los cuales son antitécnicos, anacrónicos, y requieren de una

modernización apremiante. Para que la descentralización siga siendo un factor que complemente el ajuste fiscal y no que lo deteriore.

En gran síntesis: existe ya un gran propósito que tiene que unirnos a todos los Colombianos: ¡Unas finanzas sanas para avanzar hacia un país más justo!

☒