

TENDENCIAS
Revista de la Facultad de Ciencias
Económicas y Administrativas.
Vol I. No.2
Noviembre de 2000, pp 61-84.
Universidad de Nariño

**ESTRUCTURA DE LA REFORMA TRIBUTARIA
Y EL PRESUPUESTO NACIONAL**
Por: Jesús Martínez B. /*

INTRODUCCIÓN.

La aprobación del presupuesto es un acto político, de evidente intervencionismo de Estado, para redistribuir la renta nacional en favor de los intereses de una determinada clase social y que lastimosamente los colombianos no lo hemos entendido como una negociación de política económica, la más importante que se realiza cada año.

En este trabajo se hace una conceptualización del presupuesto, los elementos más importantes que lo integran, tanto a nivel de egresos como de ingresos, entre los que se destacan los impuestos, en un intervalo de evolución del presupuesto correspondiente a la última década, en perspectiva al del año 20001 y dentro de la actual coyuntura económica del país, poniendo de presente una tendencia al desbalance improductivo que favorece los intereses del sector financiero privado.

1. CONCEPTUALIZACIÓN DE TÉRMINOS.

1.1. La Reforma Tributaria es un instrumento fundamental de la política fiscal de los Estados, es fuente de ingresos para hacer la redistribución de la Renta Nacional, supuestamente para favorecer los intereses generales del país.

La Reforma Tributaria nos remite a la interpretación del Presupuesto, que tiene dos partes fundamentales: los ingresos y los gastos. En los ingresos figuran los ingresos corrientes, entre los que se cuentan los Ingresos Tributarios (impuestos directos e indirectos), los ingresos No Tributarios, y los ingresos de Capital (recursos de balance y recursos de crédito interno y externo); y entre los gastos figuran según actividad: los gastos de funcionamiento, de inversión y deuda pública, y según las instituciones, se distribuye entre ministerios (Ver cuadros 1 y 2).

* Economista. Profesor Asociado de la Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas de la Universidad de Nariño.

1.2. El presupuesto es un resumen sistemático correspondiente a períodos regulares, generalmente de un año, donde se hacen las previsiones, en principio obligatorias, de todos los gastos proyectados y de las estimaciones de los ingresos previstos para cubrir dichos gastos. Entre los ingresos figuran los tributarios.

Un presupuesto se basa en la idea de equilibrio entre gastos e ingresos, tanto en el cálculo o en las probabilidades, como en los resultados efectivos. Cuando esto sucede, se dice que el presupuesto está nivelado; cuando los ingresos exceden a los gastos, se dice que hay superávit, y cuando los gastos superan a los ingresos, hay déficit (Enciclopedia Universal Ilustrada: 301-313). Es grave cuando ésta tendencia deficitaria se perpetua.

1.3. El Presupuesto Nacional es un documento contable que en forma de acto legislativo presenta un estimativo de los gastos y de los ingresos de la nación para un año determinado. "El presupuesto de Rentas y la Ley de Apropriaciones de la Nación son instrumentos para cumplir las metas y objetivos fijados en los planes y programas de desarrollo económico y social y en los planes de inversiones públicas (Decreto 294 de 1973).

La preparación y redacción del presupuesto le corresponde al poder ejecutivo, porque se supone representa el interés permanente de la nación como unidad. El presupuesto es obra primordial del Gobierno, pero es el Ministerio de Hacienda el que desempeña el papel principal en su preparación, el cual tiene la iniciativa, tanto de su presentación como de sus modificaciones.

Ya no se concibe al presupuesto como un instrumento contable aislado y ajeno al funcionamiento de la economía y destinado exclusivamente a la ejecución de obras públicas y al pago de la burocracia, es además una herramienta de tipo político por cuanto traduce las decisiones gubernamentales, pues se constituye en un instrumento de planificación, esto es de diagnóstico, formulación, ejecución, control y evaluación de políticas, planes y programas de desarrollo.

Para la Contraloría General de la República, "el presupuesto público es el conducto utilizado para materializar las políticas de intervención del Estado. Es un instrumento por excelencia para salir de las crisis. El presupuesto debe superar, entonces, el puro ritualismo de cumplir unos trámites, para convertirse en ley de la República, de tal modo que se constituya en la herramienta que dé señales claras para la estabilización macroeconómica del país" (Ossa, 2000a).

El presupuesto nacional como instrumento de redistribución de la renta nacional forma parte de lo que en Economía Política se conoce como el Fondo de Redistribución que como abstracción es un espacio por el cual pasan, después de una primera distribución, todos los ingresos de obreros y empresarios de un país. Por allí

pasan los salarios, la ganancia industrial, la ganancia comercial, el interés de préstamo y la renta del suelo como formas externas de la plusvalía. En ese Fondo de Redistribución se hacen los correspondientes pagos de mercancías y servicios a favor del Estado, a través de los impuestos, y a los empresarios. Sólo después se obtienen los ingresos finales tanto de trabajadores como de empresarios.

Después de esta redistribución, al final de cada año fiscal el Estado y los trabajadores quedan sin dinero, del que se apropian los empresarios. Por lo tanto, el presupuesto es un mecanismo de distribución de la renta nacional en favor de los empresarios particulares.

2. ANTECEDENTES

La historia económica de Colombia se caracteriza precisamente por sostener a un Estado ineficiente, que siempre ha vegetado de los impuestos que cobra a diferentes unidades productivas y de consumo; ingresos que finalmente han terminado en manos de los dueños del capital privado, configurando una oligarquía parasitaria, reproductiva más que productiva, que conserva los rezagos de la sociedad feudal usuraria más que inversionista, y que no ha podido irrumpir en una nueva modalidad creadora de producción competitiva.

En los últimos diez años se han hecho seis reformas, incluida la que se tramita actualmente en el Congreso. En otras palabras, se ha impuesto una reforma tributaria cada año y medio, las cuales "muestran la tendencia de que mientras los ingresos tributarios apenas pasaron de representar un 10,3% del PIB en 1990 a 12,6% en 1999, los gastos saltaron del 11% al 18%, es decir, el Estado siempre se ha comido mucho más de lo que ha recibido, y por eso siempre ha tenido un hueco en sus finanzas"(El País, 2000: 5).

En informe reciente el Banco Mundial señala que Colombia tiene hoy una tasa impositiva casi igual a la de los países de la Unión Europea, y mucho más alta que la que rige en el resto de América Latina y en los denominados tigres asiáticos, pero su recaudo está por debajo del que tiene cada una de esas regiones del mundo. Ese es el contrasentido.

Para la Asobancaria las últimas reformas fueron hechas sólo para sostener o aumentar los gastos del Estado, pero no han buscado racionalizar la estructura tributaria unificando tarifas y eliminando exenciones que, por el contrario, han creado una maraña de normas que no atacan la evasión pero sí imponen una carga mucho más pesada a los que cumplen con sus obligaciones. La frecuencia de las reformas en los últimos once años - dice el gremio- constituye un elemento de inestabilidad en las

reglas tributarias para el sector privado, y representa un desincentivo para la inversión extranjera que requiere el país.

Brevemente examinemos algunas características de las reformas de la última década:

2.1. Ley 49 de 1990.

Objetivos: Adecuar la estructura tributaria a la internacionalización de la economía. Estimular el ahorro, la inversión y fortalecer el mercado de capitales.

Medidas adoptadas: Amnistía tributaria para permitir la entrada de capitales colombianos colocados en el exterior. Reactivación del mercado accionario mediante exenciones en la renta. Reducción de la renta para las remesas. Ajustes fiscales por inflación para el cobro del impuesto de renta. Incremento del IVA del 10% al 12%. Creación de la DIAN. Reducción de los aranceles del 60 al 40% para el régimen de licencia previa. Reducción del arancel promedio del 16,5% al 7%.

2.2. Ley 6 de 1992.

Objetivos: Financiar los programas de la nueva Constitución. Complementar el proceso de modernización tributaria.

Medidas adoptadas: En cuanto a la renta: Eliminación del impuesto a la renta sobre el patrimonio. Desgravación de la renta de los fondos de capital extranjero y disminución las tarifas para las remesas y la sobretasa sobre ese impuesto. Autoavalúo catastral. Cobro del Impuesto de Renta a empresas públicas y mixtas (entre ellas las empresas comerciales del Estado). En cuanto al IVA: incremento del 12% al 14% y ampliación de la base gravable. Exenciones para importaciones de bienes de capital. Creación del Estatuto Antievasión. Creación los bonos de seguridad.

2.3. Ley 223 de 1995.

Objetivos: Incrementar los tributos para financiar el gasto social propuesto en el plan de desarrollo del Gobierno. Combatir la evasión y la elusión.

Medidas adoptadas: En cuanto a la renta: Incremento para las sociedades del 30% al 35%. Aumento de las tarifas marginales para las personas naturales. Creación de la renta presuntiva para los grandes contribuyentes. Incremento de la tarifa para la retención en la fuente que se aplica sobre los salarios. Disminución de la base para la retención salarial. En cuanto al IVA: Aumento de la base gravable, al incluir insumos y materiales para la industria de la construcción. Incremento de la tarifa vigente para las importaciones de bienes. Aumento de la tarifa para las compras de vehículos y motocicletas.

2.4. Ley 387 de 1997.

Objetivos: Dotar de mayores herramientas a la DIAN para la lucha contra la evasión y el contrabando. Disminuir los beneficios tributarios.

Medidas adoptadas: En cuanto a la renta: Prohibición de los descuentos equivalentes al 100% del pago. Cobro de retención en la fuente a los servicios técnicos de los no residentes y a los rendimientos financieros de los contribuyentes especiales. Penalización de la evasión. En cuanto al IVA: Los bienes gravados producidos en el país no podrán gozar de exclusión ni de exención en la importación. Penalización de la evasión del impuesto. Penalización del contrabando por un monto superior a los mil salarios mínimos. Imposición de multas por subvaloración de mercancías. Penalización y sanciones a los funcionarios que permitan el contrabando.

2.5. Ley 488 de 1998.

Objetivos: Modernizar el sistema tributario. Reducir los beneficios fiscales. Crear recursos para atender la compleja situación de las finanzas públicas.

Medidas adoptadas: En cuanto a la renta: Eliminación de las exenciones para las acciones, y para los títulos de deuda pública emitidos en el exterior. Eliminación de la renta presuntiva sobre el patrimonio bruto. Simplificación del sistema de ajustes por inflación. En cuanto al IVA: Reducción en un punto de la tarifa del IVA y ampliación de su base. Creación de los bonos de paz.

2.6. La reforma del 2000.

Objetivos: Optimizar los recaudos. Reducir la evasión y morosidad tributarias. Simplificar la administración de los pequeños contribuyentes y/o comerciantes y eliminar factores de competencia desleal.

Propuestas: Volver permanente el impuesto del dos por mil. Incorporar nuevos contribuyentes como el Fogafin y el Fogacoop. Eliminar el régimen simplificado del IVA. Unificar el tratamiento de las donaciones. Reducir el impuesto a la renta. /**

** De lo anterior se desprende la tendencia creciente de las medidas impositivas, la ineficacia e ineficiencia del sistema, la improvisación, el coyunturalismo y la inestabilidad y, en fin, la falta de claridad y consistencia en la política económica de los diferentes gobiernos.

3. SITUACION ACTUAL DEL PAIS.

El presupuesto del 2001 se enmarca dentro de la actual coyuntura caracterizada por una profunda recesión económica, por la caída de la producción nacional, la más grande del siglo XX , y por una tasa de desempleo del 20,3% la más alta en la historia del país y de Latinoamérica.

El Dr.Carlos Ossa, Contralor General de la República, acepta que “el proyecto de presupuesto 2001 se presenta en medio de una profunda crisis fiscal, de una frágil recuperación de la economía, de un agudo desempleo, de un sistema financiero que no logra un significativo avance, para apoyar la actividad industrial y comercial y de un sector real que aún no supera el deterioro de sus balances. La política fiscal instrumentalizada a través del presupuesto, permite contrarrestar el ciclo económico, como ocurre en la mayoría de los países industrializados, y no profundizarlo como sucede en nuestro medio. El carácter procíclico es típico de las finanzas públicas en nuestro país” (El País, 2000: 5).

La recesión en Colombia obedece a las precarias condiciones de la demanda agregada, pues de sus cuatro componentes: consumo, inversión privada (la más baja de los países subdesarrollados), gasto público y exportaciones, sólo las exportaciones están mejorando, con leves incidencias en el conjunto de la economía. Así mismo, la reducción del ahorro ha dificultado superar los excesos generalizados del endeudamiento.

Aunque el estado depresivo de la economía colombiana parece haberse detenido a mediados de 1999, y no obstante la reducción de las tasas de interés, que debilitó la presión financiera sobre empresas y hogares, y la recuperación de la tasa de cambio que contribuyó a reorientar la demanda hacia la producción nacional y las exportaciones, el aparato productivo no ha podido recuperarse sostenidamente. Esto ocurre por la desconfianza de los inversionistas nacionales y extranjeros, originada en la inestabilidad política, la guerra, la persistencia de la crisis financiera, la inseguridad fiscal, la escasez de ahorro para pagar las deudas de los gobiernos, las empresas y las familias, etc. Así entonces, con poca acumulación y poco empleo, la situación social se ha hecho muy difícil y exige, según los analistas oficiales, un ajuste expansivo de la economía, compatible con el mejoramiento de las políticas de protección y aseguramiento social.

4. ESTRUCTURA DEL PRESUPUESTO NACIONAL.

La característica general del presupuesto radica en que el Estado en forma reiterada ha renunciado "a la provisión de los bienes y servicios sociales, mientras que los

impuestos no se dirigen al fondo común sino a un grupo específico de la población, a través de la generalización del IVA, mientras que al capital se le beneficia con la reducción de la tributación: eliminación del impuesto sobre dividendos, eliminación del impuesto de remesas de utilidades al exterior, no tributación al capital financiero especulativo, y eliminación de la progresividad en el impuesto a la renta" (Giraldo, 1999). Es decir, el presupuesto refleja un interés de clase.

CUADRO 1.
COLOMBIA: ESTRUCTURA DE LOS INGRESOS
DEL GOBIERNO CENTRAL
(%)

Tipo de ingreso	1970	1997
I. Ingresos corrientes (A+B)	69,28	58,32
A. Ingresos tributarios (1+2)	66,31	50,73
1. Impuestos directos	33,83	19,93
2. Impuestos indirectos	32,48	30,80
Comercio exterior	12,58	5,20
Ventas o IVA	6,11	22,45
Otros	6,09	1,69
B. Ingresos no tributarios	2,9	7,58
Tasas y multas	2,05	1,73
Fondos especiales y otros	n.d	5,80
II. Ingresos de capital (A+B)	30,71	41,67
A. Recursos de balance y otros	7,35	8,50
B. Recursos de crédito	23,26	33,17
Interno	10,58	18,84
Externo	12,77	14,33
Ingresos totales (bns. de pesos)	18.987	25.389

Fuente: Banco de la República y Contraloría General de la República.

Examinando la estructura del presupuesto nacional en los últimos 7 años se observa que:

- Entre 1974 y 1982 los ingresos corrientes participaron con el 84,4% del total de ingresos, pero en 1995 habían descendido al 71,1%, cuyo diferencia se ha venido cubriendo con recursos de capital, es decir, con endeudamiento interno y externo por parte del Estado. Esta tendencia se observa desde 1990 a 1997, cuando la participación de los ingresos corrientes pasaron del 70% al 60% y contrariamente subió la de los

recursos de balance, entre los que se cuentan los de capital, como fruto de la venta de entidades estatales y especialmente del crédito externo e interno, como se observa en el cuadro No.1, que pasó del 23% al 33% durante el mencionado período, y llegará al 36% del presupuesto del 2001, llevándose el 40% de los ingresos para el pago del servicio de la deuda.

En cuanto a los impuestos indirectos como el del IVA, heredado de la Colonia, que se ha convertido en la principal fuente de recursos del Estado, crece de manera acelerada, mientras el impuesto de renta y complementarios ha pasado a un segundo plano. Esto en razón de que "los impuestos indirectos tienen grandes ventajas para el recaudador, su evasión es mucho más difícil y su implantación mucho más rápida que cualquier impuesto directo" (Arango, 1997: 359). Además, porque las empresas deben llevar su contabilidad no solo porque la Ley lo exige sino por la necesidad interna de las mismas. Lo grave es que este impuesto se está extendiendo a otros sectores de la economía y a productos de reventa, como casas y vehículos de segunda mano como se propone para el año 2001.

Pese a que históricamente los tributos indirectos han sido rechazados "por ser la causa de incremento en la desigualdad, ya que los contribuyentes de altos y bajos ingresos deben pagar las mismas tasa" (Arango, 1997: 360), éstos se siguen aplicando.

El balance general permite observar una marcada tendencia absoluta al incremento anual promedio de los ingresos del presupuesto nacional que durante 1990-1997 fue del 52,7%; así mismo, entre los rubros de mayor crecimiento durante el período mencionado está el IVA con un promedio anual del 65%, seguido de los ingresos no tributarios, con el 61%.

5. EL PRESUPUESTO NACIONAL FAVORECE AL SECTOR PRIVADO FINANCIERO.

El profesor Cesar Giraldo afirma que "el Presupuesto Nacional está al servicio del capital financiero especulativo, y que el gobierno ha renunciado a su obligación de destinar los recursos públicos ...a proveer los bienes y servicios sociales. Si el gobierno no destina los impuestos para satisfacer las necesidades de la sociedad pierde la legitimidad para cobrarlos" (Giraldo, 1999). Este argumento se sustenta en el hecho de que cada vez se destinan más recursos del presupuesto al pago de rentas financieras, como el servicio de la deuda (33% del Presupuesto de 1999 y 36% del de 2.001 que equivale al 40% del PIB), y a las transferencias que se hacen a los fondos de pensiones (11%), que son instituciones financieras de carácter privado y además, porque "el Presupuesto responde a la programación financiera que pone al Estado a garantizar la estabilidad macroeconómica para que el capital financiero pueda obtener mayor

ganancia. Hacia allá se orienta tanto la disciplina fiscal como las medidas institucionales que definen el tipo de impuestos y de gastos. Pues el mismo Banco Mundial ha reconocido que los déficits fiscales son las causas de los desequilibrios macroeconómicos" (Giraldo, 1999). Este modelo centralizado de disciplina fiscal se conoce como "sistema presupuestal jerarquizado".

Este sistema se concreta en que la iniciativa del gasto la tiene el Gobierno a través del Ministerio de Hacienda, único facultado para hacer modificaciones a la ley de presupuesto nacional, es más, si el Congreso no aprueba el presupuesto presentado inicialmente por el gobierno, el Ministerio lo puede aprobar por vía administrativa mediante decreto. Es lo que se conoce comúnmente como dictadura fiscal. De ahí que la llamada democracia participativa no sea más que retórica, pues quien paga es el que manda.

La lógica fiscal que se plantea dentro del actual modelo de desarrollo, de una economía desregulada, obliga a reducir el déficit fiscal, a aumentar los impuestos y a recortar el gasto público, para comprimir la demanda interna y agregada por la vía del menor gasto privado y público, pues cuando la demanda interna se contrae se generan excedentes de producción doméstica que se pueden exportar, permitiendo el ingreso de divisas que el capital financiero traslada en forma de ganancia interna a los mercados internacionales.

De esta manera se logra el "equilibrio macroeconómico" que a decir del Dr. Cesar Giraldo "es la estabilidad de los precios claves (tasa de inflación y tasa de cambio), y la existencia de una balanza de pagos positiva y sostenible en el largo plazo, ya que esto significa mantener liquidez en divisas, y así, permitir que la ganancia de dicho capital pueda ser transferida al exterior. Al fin y al cabo, dicho capital esta compuesto por activos financieros, divorciados de los activos reales, y por tanto la riqueza de dicho capital depende de que su valor nominal se conserve, tanto en moneda local como en divisas (Giraldo, 1998: 40).

Los ajustes fiscales se descargan en amplios sectores sociales del país, pues todo reclamo a una mejor vida se considera lesivo para el equilibrio macroeconómico, y estos están al servicio del sector financiero colombiano. Este es un problema no solo de Colombia sino de todas las sociedades que tienden hacia la crisis fiscal, por la resistencia a pagar impuestos y por la exigencia de que el Estado gaste más.

CUADRO 2
COLOMBIA. ESTRUCTURA DEL PRESUPUESTO
DE GASTOS DEL GOBIERNO CENTRAL (%)

Destino del Gasto	1970	1997
I. Según Actividad		
Funcionamiento	50.3	52.5
Inversión	38.7	23.8
Deuda Pública	11.0	23.7
II. Según Institución		
A. Rama Ejecutiva	87.7	73.8
1. Ministerios	79.0	67.0
Interior	1.8	0.1
Relaciones Exteriores	0.8	0.4
Justicia(1)	4.1	2.7
Hacienda	8.0	11.6
Defensa	10.3	10.3
Agricultura	6.7	2.8
Trabajo	1.9	6.0
Salud	7.1	7.2
Desarrollo	7.7	1.7
Minas y Energía	0.3	1.6
Educación	13.6	12.3
Comunicaciones	0.6	1.5
Transporte	16.0	7.3
Comercio Exterior	0.0	0.2
Medio Ambiente		
2. Deptos. Administrativos	2.1	2.6
3. Registraduría Nacional	0.0	0.4
4. Policía Nacional	6.6	3.8
B. Rama Legislativa	0.6	0.3
C. Contraloría	0.7	0.3
D. Deuda Pública	11.0	23.8
E. Ministerio Público	n.d	0.3
F. Fiscalía General	n.d	1.5
Millones de pesos corrientes	18,305	29.527.672

Fuente: Contraloría General de la República

5.1. Falacias del presupuesto.

En el Capítulo VI titulado: "La segunda Ola de Reformas" del llamado "Presupuesto de la verdad" para el año 2.000, se afirma que el "proceso de consolidación del ajuste fiscal requiere para su éxito de reformas muy grandes en sectores que constituyen una amenaza creciente para la estabilidad financiera de la nación". Plantea que se deben propiciar "reformas a fondo de los principales detonantes de la expansión del gasto", que a juicio del gobierno son los relacionados con la descentralización y la seguridad social y sus componentes. "Ya vimos - dice el plan- cómo las transferencias de la Nación por estos conceptos, junto con las destinadas a la educación superior, explican una parte muy importante del desbalance fiscal" (El Espectador, 1999: 3-B).

De igual manera se afirma que de cada \$100 que tributan los colombianos en impuestos \$80 se gastan en pagar nómina y prestaciones, y que más del 70% de los servidores públicos se concentra en Defensa, Justicia y órganos de control, y que diariamente se destinan \$7.100 millones (\$295.833.333 por hora) para gastos relacionados con la guerra, es decir al pago de Defensa y Policía (El Espectador, 1999: 3-B).

De todas maneras hay que destacar que de la inversión de 4,7 billones de pesos para el 2000, el 15% es para Defensa y Seguridad y el 3,3% para Justicia y Fiscalía, es decir, el 18,3% para ambos rubros, dos puntos por encima de lo asignado a salud, 5 menos que los destinados a infraestructura y 5 más que lo asignado a la reconstrucción del eje cafetero. Esto significa que los costos de la guerra son tan inoficiosos como los de la deuda externa, y que por lo tanto ambos deben ser parte de una renegociación. También hay que reconocer que para este año se preveía captar 19 billones por concepto de la venta de bienes y servicios, la privatización de empresas estatales y de recursos provenientes del endeudamiento externo e interno (Ver Cuadro 3).

En valores absolutos, según El Espectador, los colombianos tendrán que pagar en el año 2000 impuestos por 20,3 billones de pesos, de los cuales 15,6 billones se los devorará la burocracia en salarios y prestaciones sociales, porque el gasto total de funcionamiento será de 23,4 billones. Los 4,7 billones restantes se usarán para completar el pago de intereses y amortizaciones de la deuda pública interna y externa de la Nación, que en el 2000 será de 15,6 billones de pesos. Así las cosas, entre gastos de funcionamiento y deuda pública se van 40 billones, es decir, el 87% del presupuesto. Por eso se propone no incrementar salarios y recortar nómina para pagar indemnizaciones (Ver Cuadro3). Al mismo tiempo se lamentan de que para inversión sólo se asignan 4 billones de pesos, es decir, 21% menos que en 1999.

CUADRO 3
CIFRAS GLOBALES DEL PRESUPUESTO PARA EL 2000
(miles de millones de pesos)

CONCEPTOS	1999	2000	Variación %
Ingresos corrientes	20,1	21,3	6,0
Recursos de capital	18,5	19,0	2,5
Fondos especiales y contribuciones parafiscales	2,7	2,9	5,7
TOTAL INGRESOS NACION	41,3	43,1	4,4
Funcionamiento	22,5	23,4	4,0
Servicio de la Deuda	13,6	15,6	14,7
Inversión	5,1	4,1	21,0
Déficit fiscal consolidado: 2,5% del PIB			
Déficit fiscal gobierno central: 3,9% del PIB			
Crecimiento de los pagos sin intereses: 8,8%			

Fuente: Contraloría General de la República

Es falso que la burocracia oficial sea la principal causa de la crisis fiscal y que por lo tanto que se deba lanzar a la calle a los funcionarios públicos, o reducir sus salarios. Se hace creer que el trabajo del hombre es una actividad estéril y que por el contrario es más importante la inversión como un gasto de capital, es decir, vale más el capital que el trabajo. Lo que realmente desquicia la economía no es el trabajo, sino el capital que infla y desinfla la economía. Los gastos en personal han venido perdiendo participación en el total de gastos del Gobierno Nacional de manera continua y sostenida, pues pasaron del 19,6% en 1970 al 14,8% en 1984 y al 12,5% en 1999 (Ver Cuadro 4). Al mismo tiempo el servicio de la deuda pasó de representar el 6,2% de los gastos en 1970 al 2,9% en 1980, 10,1% en 1990 y 33% en 1999. Para el 2001 se estima que este indicador llegue al 36%.

5.2. La financiarización del presupuesto.

El proceso del creciente favorecimiento desde los presupuestos al sector financiero nacional y extranjero, como reafirmación de la llamada terciarización de la economía, es llamado por el Dr. César Giraldo como la financiarización del presupuesto, la cual tiene las siguientes características:

CUADRO 4
GOBIERNO CENTRAL: PARTICIPACIÓN DE LAS APROPIACIONES
DEL GASTO (%)

	Fun ciona miento	Gastos Persona les	Gastos gene rales.	Trans feren cias	Servicio de la Deuda Total	Servicio de la Deuda Interna	Servicio de la Deuda Externa	Inver sión
1970	53,20	19,60	5,60	28,00	6,20	4,00	2,20	40,60
1980	61,00	15,90	5,60	39,50	2,90	1,10	1,80	55,70
1990	60,80	13,90	3,50	42,50	10,10	8,30	1,80	32,80
1998	58,60	14,80	4,40	39,40	24,70	19,40	5,30	16,70
1999	51,30	12,50	3,30	35,40	33,00	26,00	7,00	15,70

Fuente: Giraldo (1999)

- El 80% del pago de la deuda corresponde a la deuda interna, debido a que "el capital financiero esta rentando de los títulos de deuda pública interna emitidos por el gobierno, y porque se le niega la posibilidad al gobierno de recurrir a la emisión monetaria para financiar sus gastos, obligándolo a emitir bonos en condiciones de mercado, mientras que por otro lado se libera la capacidad del sistema financiero para hacer emisión monetaria en su propio beneficio" (Giraldo, 1999).

- Al negarle al gobierno la posibilidad de acudir a la emisión monetaria del Banco Central para financiar el presupuesto, mediante la colocación en forma de títulos de deuda pública a tasas de interés de mercado, "se le quita al gobierno la posibilidad de tener acceso a los recursos sociales y se traslada esa posibilidad de emisión al sistema financiero privado, con lo cual el capital financiero especulativo se apropia de los recursos sociales que se le arrebatan al gobierno" (Giraldo, 1999). En síntesis, lo que está ocurriendo es algo así como la privatización de la emisión monetaria.

- Otro elemento que caracteriza la financiarización del presupuesto son las transferencias a la seguridad social con el 11% del total de los gastos, debido a los crecientes aportes patronales conforme a la Ley 100, y también, especialmente, al pasivo pensional de las entidades estatales y territoriales que llega a los 140 billones de pesos.

Este pasivo aparece cuando el Estado no constituye las reservas pensionales con los aportes individuales de los afiliados y que debe transferir a través de los "bonos pensionales" a los fondos privados del sistema financiero. En 1999 entre transferencias

y servicios por este concepto se fue el 44.3% de los gastos de la Nación. Aquí es donde está la verdadera causa de la crisis fiscal y no en la burocracia y sus salarios.

CUADRO 5
COLOMBIA: COMPOSICIÓN DEL GASTO 1999
(%)

CONCEPTO	1996	1998	1999
Presupuesto Inicial (billones)	24,3	38,0	44,0
Porcentaje del PIB	27,3	28,1	27,6
1. Servicio de la deuda (billones.)	5,3	11,1	14,8
(% del presupuesto)	25,3	29,2	33,6
Servicio deuda interna (billones)	3,7	8,4	9,7
Servicio deuda externa (billones)	1,7	2,6	3,8
2. Seguridad: DAS, Justicia, Polinal, Defensa, Rama judicial, Fiscalía. (billones)	n.d	7,2	7,9
(% del presupuesto)	20	18,9	18,0
3. Transferencias regionales	n.d	5,9	8,0
(% del presupuesto.)	16	15,5	18,2
4. Transferencias a Seg. Soc. (billones.)	n.d	4,2	4,7
(% del presupuesto .)	9,1	11,1	10,7
Total (1 a 4) % del presupuesto	70,4	74,7	80,5

Fuente: Giraldo (1999)

6. SUDOR Y LÁGRIMAS PARA EL 2001.

Durante la Segunda Guerra Mundial el presidente Winston Churchill ofreció a sus gobernados de la Gran Bretaña "Sangre, sudor y lágrimas". Medio siglo después el Ministro de Hacienda de Colombia ofrece a los colombianos "sudor y lágrimas" (no ofrece sangre por obvias razones), queriendo decir con esto que el futuro cercano de los colombianos será de mayores sacrificios de los que padecen actualmente si se quiere supuestamente "superar la crisis", pues de lo contrario según las cuentas del funcionario, la situación será más grave. Estas frases lapidarias las fundamenta el Ministro en otras como: "Lo único seguro que tenemos es la muerte y los impuestos", y "el mercado no tiene corazón".

De estas expresiones se puede inferir que, contrario a lo que ocurre en otros países, en Colombia se profundizan las medidas neoliberales que descargan toda la fuerza del mercado sobre los trabajadores colombianos.

6.1. Del dicho al hecho en Juan Manuel Santos.

Antes de ser Ministro de Hacienda, el Dr. Juan Manuel Santos se declaraba enemigo de las reformas tributarias, de subir los impuestos o de bajar la inversión, incluyendo la pública, en medio de la recesión, y hasta de las recomendaciones del FMI, y por el contrario se manifestaba partidario de mejorar la capacidad adquisitiva de los colombianos, y de hacer un reparto equitativo de los beneficios del progreso. Santos decía: "La recesión se agudizó porque se les redujo el poder de compra a los ciudadanos". Aconsejaba que un buen gobierno era "un facilitador, un organizador de esfuerzos, un arquitecto de propósitos sociales, un canalizador de las aspiraciones ciudadanas, un constructor de vías efectivas y un administrador eficiente de los recursos públicos". Insistía en que "en Colombia no hay mucho margen para aumentar los ingresos, porque las tarifas impositivas son de las más altas de América Latina. No hay más remedio que reducir los gastos o incrementar su eficiencia para lograr los mismos efectos con menos recursos" (El Tiempo, 1999a). "Como ni la economía ni los colombianos resistimos un impuesto más, y la capacidad de endeudamiento interno y externo llegó a su tope, no habrá la más mínima posibilidad de financiar esos faltantes..." (Blair y Santos : 40,41).

Sobre el acuerdo con el FMI Santos destacaba que "lo increíble es que en Colombia esa receta ya se aplicó el año pasado sin el FMI y ya vimos los resultados. Ahora quieren volver a repetirla. Sería la cuarta reforma tributaria en año y medio. Y sería una locura. Desde ya hay que decirle al Gobierno que se olvide de una nueva reforma tributaria. La consigna debe ser entonces: ni un impuesto más. No solo porque el bolsillo de los colombianos no lo resiste, sino porque desde el punto de vista de la praxis económica sería totalmente contraproducente" (El Tiempo, 1999b).

Es más, el Dr. Juan Manuel Santos también se pronunció a favor de los pobres a partir de un mejor manejo de la economía cuando decía que "es cierto que son demasiados los perdedores con el nuevo orden económico mundial. Lo imperativo es crear no solo unas reglas del juego donde los más débiles se puedan defender en esta nueva ley de la selva, sino reevaluar los paradigmas sobre el desarrollo. Hay que darle más énfasis a los objetivos sociales en el manejo económico o, puesto de otra forma, obligar a los fríos economistas a que tengan corazón. En el programa de ajuste también se deben incluir metas como la creación de nuevos empleos o el incremento de cupos en las escuelas. La historia es útil para no repetir los mismos errores: la globalización es buena si sus frutos se reparten bien" (El Tiempo, 2000a). También se pronunció en contra del Gobierno de Pastrana cuando le reconocía que iba a pasar a la historia "no solo como el mandatario con uno de los peores desempeños de la economía sino - lo que es igual o más grave- como incapaz de haber resuelto los problemas que encontró

o que él mismo ayudó a generar. Pastranaprometió en la campaña todo lo contrario a lo que ha venido haciendo" (El Tiempo, 2000b). Incluso llegó a decirle al gobierno que estaba "descachado" por tratar de imponer otra reforma tributaria.

Estamos de acuerdo con la casi totalidad de planteamientos del Dr. Juan Manuel Santos, antes de ser Ministro, especialmente porque una nueva reforma tributaria echaría al traste con los pocos indicios de reactivación que se están percibiendo. Es de una lógica económica elemental, como bien lo ha advertido el propio Contralor. No solo por el impacto negativo sobre la economía sino porque es socialmente regresivo.

6.2. Más impuestos para el 2001.

La reforma tributaria es conflictiva por las dificultades que están viviendo las empresas y los ciudadanos. Según el DNP, el déficit del gobierno central ha crecido demasiado hasta llegar al 5,6% del PIB. Para cubrirlo parcialmente el Ministro de Hacienda propone una reforma tributaria que permita captar 3,9 billones de pesos (2% del PIB), de los cuales 1,9 billones están destinados a cubrir el déficit fiscal vigente y 2 billones para la inversión.

Para algunos analistas la crisis fiscal del país es tal que al gobierno no le queda otra alternativa que darse la pela en materia de impuestos porque de no ser así, se irían al piso las metas macroeconómicas en materia de crecimiento para el presente año (Revista DINERO, 2000a). Dicen ellos que a pesar del boom petrolero el déficit del gobierno central ha llegado al 5,6% del PIB, debido a los ingresos tributarios inelásticos por la situación económica y a un gasto irracional que en los últimos 12 meses aumentó en 2 puntos del PIB, superior al de Samper. Ese déficit para un país en recesión como Colombia es exagerado, incluso para países con altos niveles de ahorro interno y externo, y su financiamiento se dificulta por el cierre del mercado financiero internacional y por el agudo descenso del ahorro nacional.

Por eso en el Plan Financiero, aprobado en diciembre del año pasado, el gobierno preveía la necesidad de recursos por \$17,3 billones para financiar el déficit fiscal y las amortizaciones de la deuda; de estos, \$4 billones provendrían de las privatizaciones. Pero en el último cálculo presentado por la Dirección de Crédito Público ante la reunión de Deuda Interna en Cartagena, las necesidades habían aumentado en \$3,5 billones y los ingresos por privatizaciones han disminuido \$2,5 billones. Es decir, se requieren \$6 billones más de lo previsto. Aunque el gobierno busca acelerar \$1 billón de desembolsos de crédito externo multilateral y liquidar portafolios de la tesorería por \$1,8 billones, aún le queda por buscar más de \$3,1 billones en el mercado financiero interno. De esta manera la lentitud para cerrar la brecha fiscal está generando un aumento de la deuda interna que ya puede considerarse explosiva (Revista DINERO,

2000b). Estamos entonces ante un presupuesto mentiroso, porque uno es el que se solicita o proyecta, otro el que se aprueba y otro el que se ejecuta.

6.3. Los ingresos presupuestales para el 2001.

Fiel a las recomendaciones del FMI, que plantea eliminar exenciones a los impuestos de renta y de ventas y la ampliación de la base tributaria, el gobierno se apresta a afectar todos los bolsillos, por lo menos "los de todos los que tienen con qué pagar", porque, según él, solo así es posible recuperar la economía. Juan Manuel Santos dijo que sin reforma tributaria el escenario futuro inmediato sería el de un aumento de la inflación del 10% al 35%, un incremento del desempleo del 20% al 26% y de los intereses bancarios del 30% al 80%, "Si fracasa la reforma hay una alta probabilidad de que se presente una crisis total en las finanzas del Estado. Nadie le prestará a un país que no tiene con qué pagar" amenazaba el Ministro.

Las medidas generales son las siguientes:

6.3.1 **Eliminación de las exenciones**, pues tres cuartas partes de los beneficios tributarios de los impuestos de renta y de ventas serían eliminados y solo se conservarían los de la construcción de vivienda de interés social (VIS) y los arriendos de bienes inmuebles, con el fin de apoyar la reactivación de la construcción.

6.3.2 **Disminución del impuesto a la Renta** del 35% al 32% para las empresas que retengan sus utilidades durante un año. Se crearán estímulos para repatriar capitales en el extranjero. Las multinacionales quedarán exentas del pago de impuestos de remesas por diez años. Las donaciones de las empresas sólo podrán ser deducibles en el 50% de los impuestos. Los constructores que edifiquen vivienda de interés social no pagarán el impuesto durante tres años. Las pensiones que superen los ocho salarios mínimos (\$ 2.080.000) quedarán gravados. Pero mientras baja la renta deja como permanente el dos por mil y desmonta el 75% de las exenciones.

6.3.3 **Retención en la fuente**. Cobrar tributo al trabajo mediante la retención en la fuente, cuya exención descendería del 30% al 20%, afectando a los trabajadores que ganan más de 1,5 millones de pesos mensuales. Esta medida disminuye la capacidad adquisitiva y la demanda. Así mismo, como ya se anotó, se propone gravar las pensiones mayores a \$ 2.080.000.

6.3.4 **Ampliación del IVA**. Habrá tarifas preferenciales para algunos servicios y productos, con un gravamen del 15 %. Se amplía el IVA a 50 productos más de la canasta familiar, los cuales serán gravados con el 5% en el 2001, con el 10% en el 2002 y con el 15% en el 2003; entre otros nuevos artículos gravados están: preservativos, toallas higiénicas, envases, agua envasada, lápices, papeles, revistas,

jabones, mantequillas, aceites, margarinas, pasajes aéreos etc. Se grava con el 10% la venta de inmuebles nuevos y usados de los estratos 5 y 6, lo que puede desactivar la industria de la construcción. Los servicios públicos de energía, acueducto, aseo, recolección de basuras y gas domiciliario de los estratos 4, 5 y 6 pagarán IVA del 5% en el 2001, del 10% en el 2002 y del 15% en el 2003. También se gravará la venta de vehículos de segunda y desaparecerá el régimen simplificado.

6.3.5 Dos por mil, ahora llamado Gravamen a los Movimientos Financieros (GMF), que afecta favorablemente al sistema financiero al dejar como permanente la tarifa del 2 por mil. Este impuesto es objeto de reparos por parte de empresarios y bancos porque causa una "desintermediación bancaria y le pondría al sector financiero un gran cuello de botella" y porque este impuesto no grava la riqueza sino la actividad y la eficiencia del contribuyente (Revista DINERO, 2000b). Quedarán exentos de este impuesto los movimientos financieros iguales o menores a \$250.000. Este tributo ha sido cuestionado por el fraccionamiento para evitar su pago. El recaudo de los dos primeros meses del próximo año se destinarán al Eje cafetero.

6.3.6 Régimen de Impuesto Sustitutivo (RIS) para pequeños negocios y tenderos que reciban ingresos brutos anuales inferiores a \$ 360 millones, que su patrimonio bruto no exceda de 560 millones de pesos, y que tengan máximo 20 trabajadores. Si se demuestra ante la DIAN pagarán una tarifa que establecerá el Gobierno con base en la actividad económica del contribuyente. No pueden ser importadores.

6.3.7 Cambios en la renta: Eliminación de las exenciones del impuesto de renta para las empresas de servicios públicos de carácter privado, así como para las empresas editoriales, las cajas de compensación familiar, las cooperativas, siempre y cuando sean de carácter financiero, las asociaciones gremiales, diferentes a las relacionadas con salud, educación y recreación. Las empresas que reinviertan sus utilidades durante tres años gozarán de una disminución en la tarifa de renta del 35% al 32%. "Con el fin de estimular la inversión extranjera las compañías multinacionales quedarán exentas del impuesto de remesas sobre las transferencias al exterior de rentas y ganancias ocasionales, desde el primero de enero de 2001 hasta el 31 de diciembre de 2010. Para ello tendrán que garantizar que el monto de la inversión permanecerá en el país por un tiempo mínimo de 10 años" (El Tiempo, 2000d). Así mismo, se prevé crear "estímulos" para la repatriación de capitales que lleguen a 1.800 millones de dólares fugados en los últimos dos años. Quien quiera sanear sus capitales deberá pagar el 3% de los activos en el exterior. De este porcentaje el 2% es un impuesto de renta y el 1% por sanción.

6.4. El Gasto para el 2001.

El otro lado del problema tiene que ver con el gasto para el año 2001, el cual tiene los siguientes componentes gruesos: Deuda Pública con el 37%, gastos del Ministerio de Defensa, Caja de Retiro de las Fuerzas Militares, la Policía Nacional y la caja de Retiro de la Policía con el 10,82%, es decir, entre los rubros de deuda pública y gasto del aparato militar se va el 48% del presupuesto; si a esto le agregamos los gastos del aparato de justicia, los aparatos represivos del Estado como la Rama Judicial, la Fiscalía y el Inpec, que suman el 2,7%, obtenemos un acumulado del 50% de gasto inoficioso, innecesario e injusto, que podría reducirse a un 10% si se hace una renegociación del modelo de desarrollo económico, social y político, pues no se justifica que “mientras para las Fuerzas Militares y de Policía se destinan 6 billones de pesos, los recursos que se canalizan al sector salud a través de la cartera del ramo llegan a 776.000 millones de pesos” (El Tiempo, 2000c).

Así mismo se puede observar que el gasto de la Fiscalía General de la Nación equivaldrá a la mitad de lo que se le asignará a todas las universidades; no obstante, la impunidad es del orden del 90% (El Tiempo, 2000c). Quiere decir entonces que el trato a la delincuencia ocupa la mitad de la atención que se le presta a la educación superior pública.

Otra aberración es que el servicio de la deuda es más de cinco veces de lo que se le asigna a la inversión social, lo que nos condena a seguir siendo subdesarrollados.

Para el Ministro del Trabajo Argelino Garzón el aumento de los impuestos para los asalariados es “una forma de redistribuir la pobreza, cuando lo que hay que hacer es redistribuir la riqueza”.

6.5 Críticas de los tributaristas.

Bajo el título de "Reforma, lo bueno y lo malo del proyecto", el periódico El Tiempo del 24 de septiembre de 2000 recoge la opinión de destacados tributaristas del país sobre los elementos que consideran negativos para la economía colombiana y que en forma resumida se transcribe a continuación:

-Sobre el IVA. Cuando Hommes fue ministro de Hacienda tramitó dos megarreformas tributarias y dijo que “El IVA es regresivo en el recaudo pero progresivo en inversión”. El IVA está mal planteado porque mantiene tarifas diferenciales. El IVA a la venta de casas, además de inconstitucional es discriminatorio ya que no grava la venta de otros inmuebles como las oficinas, locales comerciales o fincas. El IVA grava productos básicos de la canasta familiar como el chocolate y los útiles escolares y afecta a los estratos de menores recursos. No se puede gravar el salchichón pero sí el caviar y el jamón serrano. Gravar con IVA los servicios públicos de los estratos 4, 5 y 6 es malo

porque eleva las tarifas que de por si son altas, además quedan gravadas las contribuciones y subsidios de los servicios de estos estratos. El IVA sobre vehículos usados es exagerado y afecta la reactivación de la economía. Es malo el IVA de los bienes inmuebles porque le quita espacio a los municipios para gravar con predial esta clase de bienes.

CUADRO 6
DISTRIBUCIÓN DEL GASTO PRESUPUESTAL PARA EL 2001
(miles de millones de pesos)

TOTAL	57.000.000	100.00
Deuda Pública	21.024.527	36.88
Ministerio de Defensa	2.933.833	5.14
Caja de Retiro FF.MM	506.660	0.88
Policía Nacional	2.083.081	3.65
Caja de retiro Policía	607.487	1,16
Ministerio de Trabajo	2.789.134	4.89
Minieducación	1.606.753	2.81
Rama Judicial	698.736	1.22
Fiscalía	556.018	0.97
Inpec	293.662	0.51
Invías	819.529	1.43
Ministerio de Salud	776.972	1.36
Congreso	181.614	0.31
Fondo de Previsión	52.966	0,09
Comisión Nal. T.V.	124.388	0,21

Fuente: Contraloría General de la República

- El dos por mil es inconstitucional, injusto e inequitativo, y no se puede deducir del impuesto de renta para un mejor control.
- La renta presuntiva es un golpe al patrimonio.
- Ampliar la revisión de las declaraciones de renta de dos a tres años da a entender que la DIAN no es eficiente. La reducción del plazo para presentar y pagar la declaración del IVA afecta la reactivación económica.
- ¿De qué sirve la repatriación de capitales si no hay opción real de inversión en Colombia?.
- El incremento de la retención en la fuente afecta a personas de bajos ingresos que prestan servicios no calificados.

- No afecta los verdaderos beneficios tributarios, como las 34 derogatorias de la Ley Páez, y los 10 artículos del Nevado del Ruiz que son inocuos. Muchas empresas le hacen trampa al fisco.
- La inconsistencia del Estado al proponer nuevas exenciones cuando él es ineficiente en el uso de los llamados estímulos tributarios al proponer nuevas amnistías, a sabiendas de las inequidades que ello comporta, por ejemplo en cuanto al retorno de capitales.
- Es inconveniente reducir la disminución de la exención del 30 por ciento en el impuesto de renta a los trabajadores porque esto lleva a que paguen un impuesto mayor, con lo cual se reducen los salarios. Por el contrario, se deberían suavizar más las tablas de retención.
- Es muy bajo el monto de los dos millones de pesos a partir del cual quedarán gravadas las pensiones. El monto debería subir a 5 o 6 millones de pesos.
- No es sensato quitarle beneficios tributarios a las cooperativas financieras, ni a las empresas de servicios públicos domiciliarios.
- La reducción de la tarifa de renta es intrascendente, llena de requisitos y por lo tanto efímera.
- El RIS no es funcional, no simplifica la administración y deja por fuera a profesionales independientes, además tiene dificultades en su manejo técnico.
- La reforma no busca nuevos contribuyentes con cruces de cuentas para la economía subterránea, el narcotráfico y la delincuencia de cuello blanco. Faltó creatividad.
- Es regresiva e inconveniente porque aumenta la recesión y acaba con los empresarios que le están poniendo el pecho al país. No es una reforma estructural, es otro proyecto más que no va a lograr los recaudos esperados por el Gobierno y que va a causar un impacto negativo en la economía (Ardila y Guevara, 2000).

6.6. Críticas de la Contraloría General de la República a la Reforma Tributaria del 2001.

El Contralor General de la República, Dr. Carlos Ossa Escobar, hace caer en cuenta que si bien el presupuesto del 2001 es un ajuste en el déficit de 1,2% del PIB en relación con el presupuesto vigente para el 2000, no se debe olvidar que en el transcurso de cada vigencia se adicionan montos significativos como los \$4 billones (2,3% del PIB) de este año, que incrementaron el déficit presupuestal del 4,6% al 6,9% del PIB. Por ejemplo, y sin haber comenzado la próxima vigencia, el Ministro Santos ya desequilibró el presupuesto al adicionar gastos de inversión por \$2 billones, como estrategia ante el Congreso para conseguir la aprobación de una reforma tributaria por

\$4 billones. Estos cálculos no tienen en cuenta las últimas decisiones de la Corte Constitucional, que obligan al gobierno a pagar los retroactivos salariales del 2000 que llegan a 2 billones de pesos.

El Dr. Carlos Ossa exige soluciones concretas y transparentes para no profundizar el sesgo deficitario del presupuesto. La CGR considera que el déficit del 5,7% del PIB del proyecto presupuestal fácilmente puede llegar al 6,4%, como resultado de una revisión de los supuestos macroeconómicos usados para proyectar los ingresos tributarios. Esta tradición de validar gasto con ingresos aparentemente sanos, que terminan siendo financiados con deuda, es otra de las costumbres que explican el sesgo deficitario del presupuesto (Ossa, 2000b).

Para la Contraloría la reactivación y superación del desequilibrio estructural de las finanzas para acabar con la crisis fiscal, garantizar la sostenibilidad de la deuda y consolidar de nuevo el crecimiento económico, deben pasar por la ampliación de la base gravable del impuesto sobre la renta, eliminando el 75% de exenciones y, por la reducción de la tarifa del 35% al 28%. En el IVA se eliminaría el 65% de las exenciones y se reduciría la tarifa del 15% al 10%, con lo que se obtendría un mayor recaudo. Esta reactivación debe pasar también por la sustitución de las contribuciones al SENA y al ICBF (cerca de \$1,5 billones) por recursos del presupuesto, eliminación definitiva del impuesto del dos por mil (con lo cual coincide plenamente el FMI), reorientación en \$1 billón del gasto de funcionamiento hacia la infraestructura vial nacional, vivienda de interés social y programas para estimular microempresas.

Así las cosas, el mercado terminará ajustando los desequilibrios fiscales, lo que sería supremamente grave en términos del costo social; en ese caso “será menor la inversión productiva, pública y privada, y se dejaría en vilo el futuro crecimiento de la economía y el empleo del país” (Ossa, 2000b).

Para evitar ese manejo la contraloría reclama reformas estructurales, con el fin de que el presupuesto sea un instrumento fundamental para la asignación prioritaria y eficiente de los recursos públicos y así lograr la reactivación económica y un desarrollo sostenido.

6.7. Reforma tributaria y deuda pública.

Aunque este aspecto lo trataremos con más detenimiento en otra oportunidad, me anticipo con unos breves comentarios dada la gran alarma que existe por el endeudamiento de la economía. La deuda externa representa el 40% del PIB y el pago de intereses de la deuda pública equivale al 36% de los ingresos tributarios. Este pago de intereses es la causa principal de la expansión del gasto presupuestal y explica la totalidad del aumento del déficit fiscal registrado en los últimos cuatro años. Si el

financiamiento se hubiera contratado a tasas de interés inferiores al crecimiento del PIB y de los ingresos tributarios, la deuda no habría aumentado en términos relativos y el déficit del Gobierno Central sería una tercera parte del actual.

En lugar de posponer el pago del servicio de la deuda, financiándola a bajas tasas de interés, la solución que se propone es una reforma tributaria que agravará la recesión y con la contratación de crédito externo a tasas de interés del 14% crecerá la bola de nieve del endeudamiento. En fin, estamos ante un nuevo ajuste de corte FMI que sólo traerá empobrecimiento, empobrecimiento y empobrecimiento. (Sarmiento, 2000).

En conclusión, la Reforma Tributaria para el 2001 que se tramita en el Congreso de la República es una más de las tantas que se aplican en Colombia y que empeorará las condiciones de trabajo de los colombianos, porque no hace una verdadera justicia distributiva, según la cual el que tiene más debe pagar más y el que tiene menos, debe pagar menos. Al no contribuir a mejorar las condiciones de vida de los colombianos mediante el aumento de sus ingresos, no se incentiva la demanda de productos y por lo tanto no se estimula la oferta de mercancías; en suma, no hay reactivación productiva, y si no se reactiva la economía no hay desarrollo social. Este círculo vicioso debe romperse afectando el déficit fiscal en sus eslabones más sensibles: la financiarización, la inversión productiva, las deudas interna y externa y los gastos en el sostenimiento del aparato armado represivo de la sociedad, tanto del Estado como por fuera de él. El manejo de estas variables pasa por la construcción de un nuevo Contrato Social entre todos los actores del desarrollo: poder, producción, comunidad y saber.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.

- ARANGO L, Gilberto (1997). Estructura Económica Colombiana. Mc. Graw Hill, Santafé de Bogotá.
- ARDILA, Hermógenes, GUEVARA, Jacqueline (2000). "Reforma, lo bueno y lo malo del proyecto", EL TIEMPO 24 de septiembre. www.eltiempo.com
- BANCO MUNDIAL. (1997) "Informe sobre el desarrollo mundial 1997", Washington D.C.
- BLAIR, Tony y SANTOS, Juan Manuel. La Tercera Vía.
www.analitica.com/bitbliblioteca/tblair/tercera_via.asp
- DECRETO 294 de 1973, artículo 2°. Estatuto del Presupuesto General de la Nación.
www.contraloriagen.gov.co/
- EL ESPECTADOR (1999). "Burocracia se devora presupuesto". Semana Económica 12 de septiembre.

- EL PAÍS (2000). Colombia, el "campeón de los impuestos". Cali 24 de septiembre.
- EL TIEMPO (1999a). 15 de octubre. www.eltiempo.com
- EL TIEMPO (1999b). 24 de diciembre. www.eltiempo.com
- EL TIEMPO (2000a), 7 de enero. www.eltiempo.com
- EL TIEMPO (2000b). 24 de marzo. www.eltiempo.com
- EL TIEMPO (2000c). Los campeones del gasto. El Tiempo, viernes 15 de septiembre. www.eltiempo.com
- EL TIEMPO (2000d). ¿Cómo lo afectan los nuevos impuestos?. 17 de septiembre.
- ENCICLOPEDIA UNIVERSAL ILUSTRADA. Espasa-Calpe, S.A. Madrid. Vol. 49.
- GIRALDO, César (1998) "Nueva crisis fiscal" en César Giraldo (et.al) "Crisis Fiscal y Financiera en América Latina". Tercer Mundo-ESAP, Bogotá.
- GIRALDO, César (1999). "Dictadura del Presupuesto Nacional. Crisis económica y financiera". En Economía & Finanzas. <http://www.attac.org/fra/list/doc/giraldo.htm>
- OSSA E, Carlos (2000a). Contraloría General de la República, Presupuesto para el 2.001 y Reforma Tributaria. www.contraloriagen.gov.co
- OSSA E, Carlos (2000b) Análisis del Proyecto de Presupuesto de 2.001. Informe de la Contraloría General de la República. www.contraloriagen.gov.co
- REVISTA DINERO (2000a). "Cómo lo tocan los impuestos. La mano al dril". 21 junio. No. 113. Presupuesto 2001 y reforma tributaria. www.dinero.com/larevista/113
- REVISTA DINERO (2000b). "La Santísima Trinidad". Agosto 18 No 115. www.dinero.com/larevista/
- SARMIENTO, Palacio Eduardo (2000). Endeudamiento y reforma tributaria. El Espectador. www.elespectador.com.