

ANÁLISIS DEL DÉFICIT FISCAL EN COLOMBIA DURANTE EL GOBIERNO DE ÁLVARO URIBE VÉLEZ

ESCUELA COLOMBIANA DE CARRERAS INDUSTRIALES E.C.C.I.

FACULTAD DE INGENIERÍA INDUSTRIAL

MICROECONOMÍA

BOGOTÁ

2007

ANÁLISIS DEL DÉFICIT FISCAL EN COLOMBIA DURANTE EL GOBIERNO DE ÁLVARO URIBE VÉLEZ

Trabajo de análisis de concepto macroeconómico del Déficit Fiscal

Economista

ESCUELA COLOMBIANA DE CARRERAS INDUSTRIALES E.C.C.I.

FACULTAD DE INGENIERÍA INDUSTRIAL

MICROECONOMÍA

BOGOTÁ

2007

CONTENIDO

INTRODUCCIÓN

GLOSARIO

1. PREGUNTA DE INVESTIGACIÓN

2. OBJETIVOS

2.1 OBJETIVO GENERAL

2.2 OBJETIVOS ESPECÍFICOS

3. MARCO TEÓRICO

3.1. DÉFICIT FISCAL

- POLÍTICA FISCAL

3.2.1 La coordinación entre la Política Fiscal y la Monetaria

- CONTROL FISCAL
- SOSTENIBILIDAD FISCAL

4. MARCO HISTÓRICO

4.1 RESEÑA DEL DÉFICIT FISCAL EN LATINOAMÉRICA DURANTE EL SIGLO XX

4.2 HISTORIA DEL DÉFICIT FISCAL EN COLOMBIA

4.2.1 La Segunda Guerra Mundial, 1939–1945

4.2.2. Década de los cincuenta

4.2.3 Déficit fiscal y política monetaria de 1960 – 1970

4.2.4 Década de 1970: La bonanza cafetera

4.2.5 La Crisis de la deuda, 1981–1984

- Crisis de fin de siglo

4.2.7 Política fiscal 2000 – 2007

5. ANÁLISIS DEL DÉFICIT FISCAL EN COLOMBIA DURANTE EL GOBIERNO DE ÁLVARO URIBE VÉLEZ

- IDENTIFICACIÓN Y CAUSAS DEL DÉFICIT

5.2 CONSECUENCIAS DEL DÉFICIT

5.2.1 Aumento de las cargas tributarias

5.2.2 Disminución de las tasas de crecimiento

5.2.3 Déficit en la cuenta corriente

5.2.4 Inestabilidad en los Precios

5.2.5 Balanza de Pagos

- LA POLÍTICA ECONÓMICA DE ÁLVARO URIBE

5.2.1 Las propuestas al inicio de los períodos de Gobierno

5.2.2 La política fiscal del gobierno de Álvaro Uribe: Los detractores

- La postura del gobierno acerca del comportamiento del déficit durante 2007

5.3 OPINIÓN DEL COMPORTAMIENTO DEL DÉFICIT FISCAL

BIBLIOGRAFÍA

INTRODUCCIÓN

Las políticas fiscales de cualquier país que buscan su sostenimiento financiero, están relacionadas con el comportamiento de la deuda pública, es decir, con el desarrollo económico de largo plazo, ya que es el patrimonio colectivo el que se encuentra el juego y es éste el que debe administrarse responsablemente para suplir las necesidades de los habitantes y las instituciones del país.

Es claro que el Estado tiene el deber de asegurar a sus ciudadanos el cumplimiento de los derechos fundamentales, para lo cual cuenta con el patrimonio que ha sido recolectado a partir de diversos gravámenes e impuestos, y el cual se emplea en estos ítems con un concepto conocido como gasto público. Cuando el ingreso supera el egreso se produce un déficit. Se conoce como déficit una cantidad, normalmente expresada en términos monetarios, que expresa que una suma es inferior a otra. Es decir, se habla de déficit cuando los pagos superan a los ingresos y el balance, en consecuencia, es negativo.

El déficit fiscal indica la misma idea, aplicada en este caso a la diferencia entre ingresos y egresos públicos. Las políticas fiscales keynesianas insistieron en que los déficit fiscales eran necesarios para aumentar la demanda agregada en tiempos de recesión, ya que los gastos del Estado se añadían a la demanda de los particulares produciendo un efecto reactivador sobre la economía. Las concepciones monetaristas actuales destacan, en cambio, que los déficits fiscales son el principal motor de la inflación.

Al déficit fiscal actual se han atribuido causas como la dinámica de la economía, tanto interna como a nivel mundial, al igual que las políticas ingresos y egresos de las últimas administraciones. Por lo tanto, el análisis del déficit fiscal que se desarrolla en este documento se fundamenta en la necesidad de comprender como perjudica esta situación a ciudadanos del común, en su vida cotidiana y su desarrollo personal, social y económico.

Como primera medida se ha definido un cuestionamiento a partir del tema de investigación elegido, que será profundizado a través de los contenidos. A continuación, se presentan el objetivo general y los objetivos específicos definidos para la realización del trabajo.

Posteriormente, se desarrolla el marco teórico donde se presentan algunas relaciones del déficit con términos y comportamientos económicos afines, para ubicarse teóricamente dentro del análisis, es decir, conceptos económicos y políticos concernientes con el tema central.

A continuación se expone el marco histórico, en el cual se relaciona los orígenes del déficit fiscal en Latinoamérica y en Colombia, y una reseña de su comportamiento a partir de la Segunda Guerra Mundial, para luego profundizar en su comportamiento de los últimos 20 años.

Luego se presenta el análisis como tal, teniendo en cuenta varios textos y documentos consultados, describiendo y considerando la perspectiva de autores que han desarrollado teorías acerca del tema, y a su vez se brinda el punto de vista personal de la autora referente a estas variadas apreciaciones.

Finalmente, se exponen las conclusiones que se registraron luego del desarrollo y análisis del tema, buscando resaltar las consecuencias de la buena o mala administración del patrimonio colectivo de los ciudadanos del país.

GLOSARIO

CECD: Organización para Cooperación y Desarrollo Económico con base en París.

Deuda Interna Bruta: Total de créditos pendientes de pago, pagaderos dentro del país otorgados al sector público no financiero, denominados en moneda nacional y extranjera.

Deuda Pública: Gasto gubernamental por encima de los ingresos o la deuda contraída por el Estado en forma de obligaciones.

Encaje Bancario: Porcentaje de recursos que deben mantener congelados los intermediarios financieros que reciben captaciones del público. Ese porcentaje varía, dependiendo de la mayor o menor liquidez que tenga el depósito.

Gasto Público: Es el que realiza el sector público en un período determinado. Incluye todo el gasto fiscal, más todos los gastos de las empresas fiscales y semifiscales con administración autónoma del Gobierno central. El gasto público se destina a bienes de consumo público, a bienes de capital y a inversión pública.

Keynesianismo: Corriente de pensamiento económico originada en los escritos del pensador inglés John Maynard Keynes y que se fundamenta en la acción del gobierno para impulsar la actividad económica.

Reactividad: Todos los elementos humanos, técnicos, tecnológicos, financieros de información requeridos para desarrollar las actividades previstas en un proyecto o experiencia

Populismo. Modelo en que el Estado promueve el desarrollo e integra las masas a la política. Se arraiga en países que se modernizan por la vía de la industrialización bajo la batuta de un líder carismático que olvida la función mediadora de instituciones y partidos, y traba relación directa con el pueblo.

Reservas Internacionales: Son reservas formadas por los activos externos que están bajo control del Banco de la República. Estos activos son de disponibilidad inmediata y pueden ser usados para financiar pagos al exterior o para intervenir en el mercado cambiario y defender la tasa de cambio cuando ello sea necesario.

Restricción Presupuestaria Intertemporal RPI: principio de naturaleza contable que describe los factores que inciden en la evolución de la deuda pública

UPAC: Unidad de poder adquisitivo constante. Unidad de cuenta que permite realizar operaciones de crédito hipotecario a largo plazo a través de ajustes de valor de acuerdo con la capacidad adquisitivo de la moneda legal. Su valor se modifica de acuerdo con la variación resultante del promedio del Índice Nacional de Precios al Consumidor. Esta unidad se trabaja dentro del sistema de valor constante.

Value at Risk – Valor de Riesgo: herramienta de medición y control del riesgo de mercado, a través de una serie de parámetros como el nivel de confianza, el período de mantenimiento, la moneda de referencia y la metodología de estimación empleada.

1. PREGUNTA DE INVESTIGACIÓN

Luego de revisar documentos, artículos periodísticos y de tener en cuenta la opinión personal, se decidió realizar la investigación acerca de las estrategias que ha tomado el actual gobierno para controlar el déficit fiscal en el país, teniendo en cuenta que es necesario establecer quién tiene la legitimidad y responsabilidad política para regularlo. De igual manera, a partir de año 2002 con la elección de Álvaro Uribe se inicia una nueva política económica y social, que algunos expertos opinan que es de corte populista y que ha tenido gran número de seguidores como de retractores.

A partir de este punto de vista surge la siguiente pregunta, con la cual se desarrollará la investigación:

¿QUÉ COMPORTAMIENTO HA TENIDO EL DÉFICIT FISCAL EN COLOMBIA DURANTE EL

GOBIERNO DE ÁLVARO URIBE?

2. OBJETIVOS

2.1 OBJETIVO GENERAL

Realizar un análisis y presentar el informe correspondiente acerca del comportamiento del déficit fiscal durante el Gobierno de Álvaro Uribe Vélez, a partir de antecedentes económicos, políticos y sociales presentados en el país.

2.2 OBJETIVOS ESPECÍFICOS

- Identificar los conceptos económicos relacionados con el tema a tratar, a través de la investigación y estudio de los mismos.
- Investigar y describir las estrategias establecidas por el gobierno colombiano para frenar el déficit y conocer las expectativas que estas generan en el país en general.
- Definir la problemática, causas y posibles soluciones del déficit fiscal en Colombia, con el fin de presentar un aporte objetivo.

3. MARCO TEÓRICO

3.1. DÉFICIT FISCAL

Se dice que existe un déficit cuando una cantidad es menor a otra con la cual se compara. Por lo tanto, se tiene un déficit cuando la cantidad de dinero usada en todos los gastos es mayor a la del dinero que se recibe.

De otra parte, fiscal viene de la palabra fisco, que significa tesoro del Estado. Al unir estas palabras, se tiene que el déficit fiscal se presenta cuando el Estado gasta más dinero del que recibe. El dinero que recibe el Estado lo obtiene del recaudo de impuestos, de las ganancias que recibe por las ventas de recursos naturales, de préstamos solicitados en el exterior, etc. Sin embargo, el Estado posee también tiene una gran cantidad de gastos de funcionamiento, inversión social e infraestructura, pagos de la deuda pública, seguridad nacional etc.

Uno de los mas importantes economistas de la historia, John Maynard Keynes, expuso en su teoría que los déficit fiscales eran una herramienta para reactivar una economía cuando ésta se encontraba en recesión; sin embargo, esta teoría tiene también muchas críticas, pues algunos teóricos sugieren, por el contrario, que los déficit fiscales elevan el costo de vida de los ciudadanos, el cual es medido por la inflación.

Existen varios métodos utilizados por los gobiernos para poder pagar el déficit fiscal: disminución del gasto, aumento de impuestos, un aumento en la cantidad y monto de los préstamos que solicita en el exterior o a nivel nacional, o con emisiones de dinero. Para poder tener buenos resultados, todas estas herramientas se deben ser correctamente aplicadas, puesto que la disminución del gasto puede afectar las políticas sociales y de inversión del gobierno; los impuestos pueden afectar a los ciudadanos, que dejarán de consumir y de invertir, y por lo tanto no se presentaría crecimiento económico; los prestamos aumentan la deuda pública y éste, al competir con la banca privada por el dinero, hace que aumenten las tasas de interés que, a su vez, pueden llevar a una disminución de la inversión en el país y, como ya es conocido, las emisiones de dinero pueden terminar generando un aumento de la inflación.

Históricamente, en Colombia se ha podido observar como la intervención directa del Estado ha estado presente en la política y economía, lo que hace que los cambios en el manejo fiscal estructural y la

sostenibilidad de la deuda pública van a depender más de como se logre actuar sobre factores institucionales y políticos que de la persistencia en crear normas para reducir el déficit fiscal y hacer sostenible la economía.

• POLÍTICA FISCAL

La política fiscal es la política que sigue el sector público respecto de sus decisiones sobre gasto, impuestos y sobre el endeudamiento. Esta política tiene como objetivo facilitar e incentivar el buen desempeño de la economía nacional para lograr niveles aceptables o sobresalientes de crecimiento, inflación y desempleo, entre otras variables. Igualmente, busca evitar fluctuaciones en la economía.

Las herramientas con las que cuenta la política fiscal para cumplir con sus objetivos están relacionadas con los ingresos y los gastos sobre los cuales tiene influencia el Estado. Desde el punto de vista del ingreso, el Estado puede controlar a quién y en qué cantidad se le cobran impuestos, a la vez que puede desarrollar mecanismos para garantizar el pago de éstos, es decir, evitar la evasión. Desde el punto de vista del gasto, el Estado puede tener influencia sobre el nivel de los salarios, el aumento de éstos año tras año, las contrataciones y los dineros que se transfieren a los departamentos y municipios o a otras entidades, etc.

Las políticas fiscales se pueden clasificar en dos grupos: políticas expansionistas o políticas contraccionistas. La política fiscal expansionista se presenta cuando se toman medidas que generen aumento en el gasto del gobierno, o reducción de los impuestos, o una combinación de ambas. La política fiscal contraccionista se presenta cuando se toman decisiones para tener un gasto gubernamental reducido, o aumentar los impuestos, o una combinación de ambas.

Aún con las ventajas que puedan traer las distintas herramientas que componen una política, el Estado debe ser muy cuidadoso de no excederse en las medidas que desea tomar porque estas medidas pueden afectar las finanzas públicas y aumentar el déficit fiscal a niveles peligrosos que afectarían la estabilidad económica del país. El medio por el cual el Estado obtiene los recursos necesarios para desarrollar sus políticas y mantener en niveles aceptables su déficit fiscal, afecta también otras variables como las tasas de interés y la tasa de cambio, las cuales también deben ser tenidas en cuenta en el momento de definir una política fiscal.

3.2.1 La coordinación entre la Política Fiscal y la Monetaria: Esta busca fortalecer complementos positivos entre al Banco Central y la Política fiscal estatal, precisamente para mejorar el entorno global para la economía como un todo. La política monetaria y la fiscal se ven conectadas en el tema de la financiación del déficit público, de hecho, gran parte de los déficit gubernamentales son cubiertos por los Bancos Centrales, quienes financian la deuda valiéndose de la emisión monetaria y el aumento en la cantidad de dinero.

La dinámica de la deuda fiscal entonces, dependerá en gran medida de la forma en que se cubra el desbalance, es decir, si se hace incurriendo en obligaciones con los agentes privados o si se hace recurriendo a la emisión primaria.

En Colombia, más específicamente, el Artículo 371 de la Constitución de 1991 se señala que las funciones del Banco de la República se ejercerán en coordinación con la política económica en general. Para cada una de las partes, trabajar en forma coordinada, por ejemplo, se acordó que, en caso de conflicto entre los intereses del Banco y los del Gobierno, el Banco deberá ceñirse al objetivo de bajar la inflación

• CONTROL FISCAL

El Control Fiscal es el conjunto de actividades realizadas por Instituciones competentes para lograr la regularidad y corrección de la administración del Tesoro Público a través de sistemas y procedimientos. Está distribuido entre diversas Entidades de Derecho Público que realizan actividades de la más variada índole, de acuerdo con su propia estructura y naturaleza. No puede pensarse que solo las llamadas Instituciones de

Control o "Entidades Fiscalizadoras", realizan actos de control fiscal, porque éste deriva del poder de control.

El Control Fiscal parlamentario es un conjunto de actividades del órgano legislativo van encaminadas al control de la administración patrimonial. El Control Fiscal Interno, de marcado carácter administrativo, busca cumplir, además de la función de control propiamente dicha, la de colaborar en el desenvolvimiento de la Administración como función ejecutiva. Dentro del Control Externo, puede observarse también, la existencia de Instituciones Superiores "ad-hoc" creadas especialmente para absorber un amplio sector del control del Tesoro Público.

La actuación de estas Entidades debe estar enmarcada dentro de las Normas Constitucionales y dentro de las Leyes, Decretos, etc. que dominan en el sistema de gobierno la actuación de los Órganos del Poder Público. Es decir, toda actividad de las entidades encargadas de ejercer el Control Fiscal debe tener competencia legal para efectuar dichas actividades.

Los sistemas y procedimientos aplicables al Control Fiscal, varían de acuerdo con la naturaleza de los órganos que lo ejecutan. Esto es fácil de comprender por cuanto entre la estructura y complejo funcionamiento del Parlamento y la simple de una unidad de control interno existen notorias diferencias que repercuten, lógicamente, en sus actividades. Como se verá al hacer un análisis de los sistemas y procedimientos del Control Fiscal, son diferentes los medios de control de que se valen, por ejemplo, los Parlamentos y las oficinas de control de una dependencia del Ejecutivo.

Los fines del Control Fiscal son variables en cuanto a la intensidad con que lo aplican unas y otras instituciones, y en atención a la diversidad de legislaciones, pero puede afirmarse que aun dentro de estas reconocidas diferencias, y variados matices que analizaremos al hablar del "Alcance del Control Fiscal"; sus objetivos básicos son la regularidad y la corrección de la administración del Patrimonio Público.

Los principios del control fiscal:

- La eficiencia: la asignación de los recursos deber ser la más conveniente para maximizar sus resultados.
- La economía: en igualdad de condiciones de calidad los bienes y servicios se deben obtener al menor costo.
- La eficacia: sus resultados se deben lograr de manera oportuna y guarden relación con sus objetivos y metas.
- La equidad: permite identificar los receptores de la acción económica y analizar la distribución de costos y beneficios entre sectores económicos y sociales y entre entidades territoriales.

• SOSTENIBILIDAD FISCAL

El concepto de sostenibilidad fiscal se ha definido de varias maneras: es sostenible si los niveles de déficit y de deuda del país no exigen cambios drásticos en el gasto y los ingresos. De igual manera, se dice que una política fiscal es sostenible cuando genera una secuencia de deuda y déficit tal, que la condición de valor presente de la restricción de presupuesto se cumple. Si esta condición se viola es imposible de sostener un déficit progresivo y, por lo tanto, se requerirán cambios en la política fiscal.

De otro lado, la sostenibilidad fiscal también se ha relacionado con la solvencia del gobierno, es decir, con la capacidad de solventar sus pasivos. Una política fiscal no sostenible podrá conducir a la insolvencia del gobierno si no se introducen los cambios que requiere la política fiscal.

El concepto de sostenibilidad determina si el gobierno podrá continuar en el futuro con la política aplicada actualmente, es decir, si puede mantener indefinidamente el resultado primario. En la práctica común se dice que una política fiscal será sostenible en el mediano y largo plazo siempre que el gobierno pueda aplicar un

conjunto de medidas presupuestarias bajo determinados supuestos, de tal manera que logre mantener el stock de deuda estable. La idea de sostenibilidad depende, en gran medida, de los supuestos de política que afectan el equilibrio macroeconómico. La noción de solvencia ha tenido un mayor tratamiento en la literatura económica.

Ella se refiere a la capacidad que tiene un gobierno de generar, en el futuro, suficientes superávits primarios que igualen, en términos de valor presente, el saldo de la deuda pública. En tal sentido, la condición de solvencia representa una restricción que obliga a que la deuda pública descontada en el último periodo sea exactamente igual a cero, esto requiere, entre otras cosas, que dicho saldo no crezca de manera exponencial en el largo plazo, lo que evita que la nueva deuda se dedique sólo al pago de los intereses de la deuda pendiente.

La brecha fiscal que registró Colombia en la última década estuvo estrechamente relacionada no sólo con la dinámica de la economía, sino también con los diferentes eventos que determinaron el ambiente macroeconómico, es decir, la economía mundial. Por supuesto, también reflejó las decisiones de política de ingresos y gastos de las últimas administraciones.

En los medios especializados se suele decir que la posición fiscal de un país es sostenible si el gobierno reconoce y cumple la Restricción Presupuestaria Intertemporal (RPI). Esa postulación también permite hacer pronósticos sobre el posible comportamiento de la deuda y construir estrategias de política para determinar una postura fiscal determinada.

Sin embargo, en los últimos años han surgido otros enfoques que permiten abordar este tema. Entre otros, cabe mencionar el enfoque de la hoja de balance, según el cual la sostenibilidad o solvencia de un gobierno se valora como si fuera una empresa, de manera que un cambio positivo del patrimonio neto público es indicador de solvencia fiscal; el enfoque valor de riesgo (Value at Risk) que provee la máxima tasa de interés que permite hacer sostenible la deuda y otros enfoques que usan técnicas estadísticas novedosas para trazar trayectorias de deuda asociadas a determinadas distribuciones de probabilidad, a partir de simulaciones estocásticas.

El segundo determinante está constituido por el producto entre la tasa de interés real (ajustada por el crecimiento económico) y el saldo de la deuda del período previo. Este determinante que es conocido como el factor ajuste dinámico de la deuda, da cuenta de cómo el entorno macroeconómico y de crecimiento económico afecta las finanzas públicas.

4. MARCO HISTÓRICO

4.1 RESEÑA DEL DÉFICIT FISCAL EN LATINOAMÉRICA DURANTE EL SIGLO XX

Con la llegada del Capitalismo Financiero en el último cuarto del siglo pasado, cuando los cuantiosos excedentes de la industria acumulados durante un siglo se trasladaron al sector terciario de la economía se han dado varios cambios en la política fiscal de los países pobres que ha traído consecuencias nefastas en la estabilidad social y la calidad de vida de los pueblos. El Estado ha dejado de ser el ente que se inspiró en el pensamiento burgués del siglo XVIII, cuando se concibió con funciones derivadas del racionalismo burgués, que en todo caso consideraba las clases populares y el conglomerado social en su conjunto, como una de las razones de existir. Los Estados cobraban impuestos y con ese dinero cumplían las funciones de básicas de administrar lo público y financiar la política social, que era la manera de proteger a los pobres.

Antes de la década de 1960, la economía se caracterizaba por el monopolio en el sector privado o falso libre mercado, que manipulaba las diferentes variables para su beneficio, incluyendo el manejo de las normas gubernamentales y la eliminación de la competencia por todos los medios posibles. Por supuesto, este monopolio del mercado creó descontento en la población.

Más tarde, los gobiernos, que recibían beneficios de estos monopolios en el sector privado, se inspiraron en el comunismo como forma monopolio estatal, y otros con la directriz de la extrema derecha, apoyándose en muchos casos por el descontento del pueblo, se lanzaron a acabar con el monopolio privado. La ideología de la época fue "Para que recibamos limosnas, sino podemos llevarlas todas". Es decir, solamente se dio un cambio de dueños en el monopolio.

Históricamente una de las características de esta nueva coyuntura fue la corrupción, desfalcos, déficit fiscal y el subsiguiente endeudamiento para cubrir el déficit, generalmente mediante endeudamiento externo; además del descontento general de la población, traducido en terrorismo, revoluciones, revueltas y luchas sociales, llevaron a los gobiernos a cambiar de estrategia, decidiéndose a la retirada de este peligroso negocio del monopolio estatal.

Luego de la caída del comunismo y de los regímenes totalitarios, varios gobiernos decidieron darle entrada al libre mercado, caracterizado por políticas antimonopolio, antioligopolio, antiproteccionista, antisubordinario, antifavoritismos gubernamentales, etc. Es claro que las inflexiones de cambio ocurren con la violencia del déficit fiscal y la exuberante deuda externa. Muchos analistas esperan que bajo las mismas leyes, el crónico déficit fiscal, el pago de la deuda, las presiones sobre el fisco de varios ángulos, y quizá el más influyente, el retraso de las reformas de los Estados ocasionen graves consecuencias económicas y políticas.

Hoy en día, el Fondo Monetario Internacional FMI ha reducido los topes de endeudamiento para presionar a los gobiernos a manejarlos más adecuados del fisco. Antes de la década de 1960, el FMI y el Banco Mundial, promocionaban el endeudamiento para financiar el populismo-estatismo en el tercer mundo, teniendo como supuesto que prestando dinero se producía capital, con la recepción de pagos de los intereses. Más tarde, muchos dejaron de pagarla, simplemente porque no tenían con dinero con que hacerlo, así el FMI y el BM han iniciado la promoción del ahorro fiscal. Es claro que hoy en día muchos países latinoamericanos todavía poseen un inadecuado manejo político, caracterizado por el retraso de las reformas del Estado, de la constitución, de la reducción del gasto fiscal, etc, que están bloqueando su desarrollo.

4.2 HISTORIA DEL DÉFICIT FISCAL EN COLOMBIA

4.2.1 La Segunda Guerra Mundial, 1939–1945: Este hecho fue un choque externo de considerables proporciones sobre la actividad económica nacional. El choque se transmitió a través de la volatilidad del comercio internacional generando un desequilibrio macroeconómico.

El nivel de reservas internacionales cayó considerablemente y el crecimiento real se desaceleró cayendo 1,7 % en 1942. El crecimiento económico siguió estancado exhibiendo un promedio, entre 1942 y 1943, de tan sólo 0.3%.

La caída en la actividad económica durante los primeros años de la Segunda Guerra intentó ser contrarrestada por el gobierno del presidente Santos mediante una agresiva política fiscal. Así, el gobierno adoptó una serie de medidas de mediano y largo plazo en el contexto del llamado Plan de Fomento de la Economía Nacional, que establecía la conversión de la deuda pública interna, la ejecución de importantes obras públicas en vías de comunicación y la consecución de una serie de ayudas a los sectores agrícolas e industriales.

4.2.2. Década de los cincuenta: En 1950, la misión enviada por el BIRF y dirigida por Richard Musgrave llegó a Colombia. Su objetivo era estudiar la tributación, en especial las tarifas de los impuestos directos y la alta evasión del impuesto a las ventas, a fin de aumentar la participación de los ingresos tributarios y hacer más equitativo el sistema fiscal en Colombia.

Las características fiscales que presenta esta década son las siguientes:

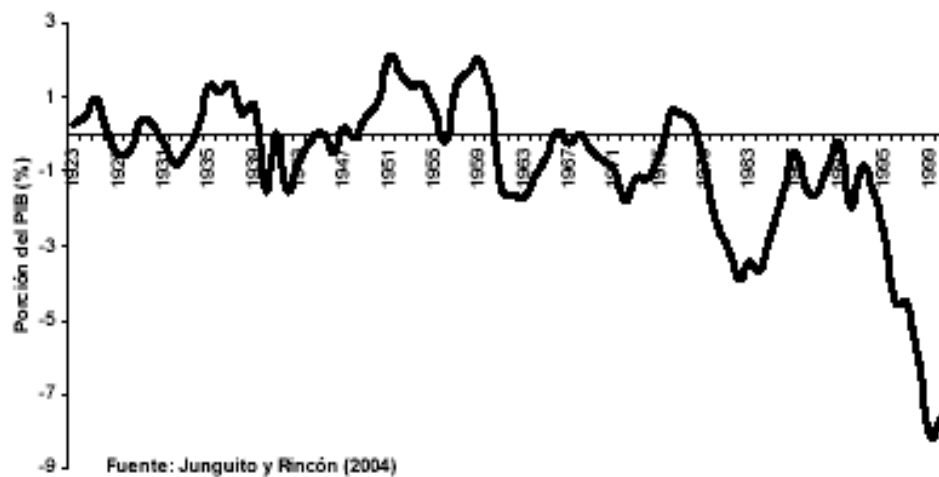
- La estructura tributaria estaba basada en su mayoría por impuestos directos.
- Se planteaba la necesidad de diseñar una política de estabilidad monetaria compatible con una de gastos ejecutada con presupuestos balanceados y no con emisiones de dinero, para evitar presiones inflacionarias.
- Se estableció la controvertida "doble tributación" para las empresas.
- Los organismos de crédito internacional recomendaban, en ese entonces, una política de desarrollo con gran intervención estatal y ampliación del mercado vía gasto, sustentado dicho gasto en los impuestos directos.
- En esta época, la tributación era básicamente directa; Colombia disponía del impuesto sobre la renta más progresivo y productivo de América Latina.

4.2.3 Déficit fiscal y política monetaria de 1960 – 1970: La emisión con fines fiscales figura entre los principales determinantes del crecimiento en los medios de pago durante el siglo XX. Uno de los episodios más claros de este hecho fue el desequilibrio fiscal de comienzos de los años sesenta que fue financiado en buena parte con recursos provenientes de emisión primaria. Después de registrarse en 1959 un superávit fiscal de 2% del PIB, la situación fiscal se deterioró durante los primeros años de la década del sesenta y no fue hasta 1965 en que volvió a alcanzarse el equilibrio fiscal. 10

Durante esta década el impuesto a la renta se modificó, fueron decretadas varias deducciones y exenciones a las industrias básicas con el propósito de canalizar el ahorro y la inversión hacia los sectores sustitutivos de importaciones. La tributación seguía basada en impuestos directos, tendencia que propende a revertirse en 1963 cuando fue promulgado el impuesto a las ventas aplicado en el año gravable 1965, de manera que en 1966 los impuestos indirectos fueron mayores que los directos.

De igual manera, la tendencia de impuestos directos empezó a revertirse y se aplicó un significativo cambio en el recaudo de impuesto de renta.9

Gráfico 1 Balance del Gobierno Central durante el Siglo XX



4.2.4 Década de 1970: La bonanza cafetera: En 1974 se dio un verdadero cambio en la composición de los ingresos tributarios y se reajustaron las tasas y la estructura del impuesto a las ventas. La segunda parte de la década de 1970 se caracterizó por el aumento excepcional en los precios internacional del café que, si bien jaló la actividad económica, también se tradujo en aumentos de la oferta monetaria y en el nivel de precios producidos por una extraordinaria acumulación de reservas internacionales.

La política monetaria, aunque inicialmente expansionista, rápidamente se tornó contraccionista. El encaje ordinario fue aumentado gradualmente y se fijó un encaje marginal del 100% sobre los nuevos depósitos.

Además, se desincentivó el acceso a los préstamos externos y se tomaron medidas para acelerar los pagos al exterior.

Además, durante esta época se eliminó gran número de exenciones y deducciones aplicadas en la década anterior y se estableció un régimen de presunción universal de renta mínima del 8% en relación con el valor del patrimonio neto, generando una creciente evasión, por la complejidad del sistema.⁹

4.2.5 La Crisis de la deuda, 1981–1984: Los años 80 iniciaron con los coletazos de la recesión en los países industrializados a finales de la década anterior. El alza en las tasas de interés norteamericanas¹²⁹ elevó el costo de la deuda externa en los países Latinoamericanos y produjo declaraciones de moratoria en los pagos en un periodo conocido como el de la crisis de la deuda. A pesar de que en Colombia los efectos de la crisis fueron moderados y se reflejaron en una desaceleración de la actividad económica¹³⁰, el país experimentó serios desequilibrios macroeconómicos.

En primer lugar, el menor ritmo de las exportaciones y, sobre todo, la escasez de crédito externo provocaron una fuerte caída en el stock de divisas oficiales. En segundo lugar, el déficit fiscal alcanzó niveles cercanos al 4% del PIB, el más alto hasta entonces en el siglo XX. El gobierno hizo un mayor uso de las utilidades provenientes de la valorización de las reservas internacionales a través de la Cuenta Especial de Cambios (CEC) del Banco de la República.

El presidente Betancur posesionó un nuevo equipo económico en cabeza del Ministro de Hacienda Junguito quien llevó a cabo un programa de saneamiento macroeconómico de corte ortodoxo. En primer lugar, se elevaron los impuestos y recortaron los gastos públicos para atacar el creciente problema fiscal. Además de la reforma tributaria que acompañó esta política, también se eliminó el esquema de apropiación automática de las utilidades de la CEC, y se introdujeron mecanismos de financiación del déficit distintos a la emisión primaria. El Gobierno se constituyó entonces en el principal motor de la economía y, dado que el crédito externo se encontraba cerrado, el Banco de la República se convirtió en su principal fuente de recursos. La contraparte de ello fue un aumento del déficit fiscal durante los primeros años de la década, financiado con emisión primaria.¹⁰

Las principales características fiscales de la década fue la extensión de la base tributaria del impuesto a las ventas y se le dio su forma actual de impuesto al valor agregado, IVA. De igual manera, el financiamiento del gasto se basó en la imposición indirecta y se crearon impuestos al comercio exterior para superar la crisis fiscal de la primera mitad de la década, pues en este periodo de produjo una significativa caída en el recaudo que se normalizó para la segunda mitad de este periodo.⁹

- Crisis de fin de siglo: La recesión económica de finales de siglo se dio en medio de una compleja situación macroeconómica. En 1991, durante la administración de César Gaviria (1990–1994), se aceleró el proceso de liberación comercial y financiera de la economía colombiana que había comenzado desde el gobierno anterior. Entre las principales reformas implementadas se cuentan la reducción del nivel de aranceles y de las restricciones a la libre movilidad de capitales. Es decir, se impone un nuevo modelo estructural de desarrollo de apertura económica, cuyo elemento más importante de la misma fue la liberalización y desgravación comercial y se redujeron de manera muy significativa los aranceles y las sobretasas a las importaciones.

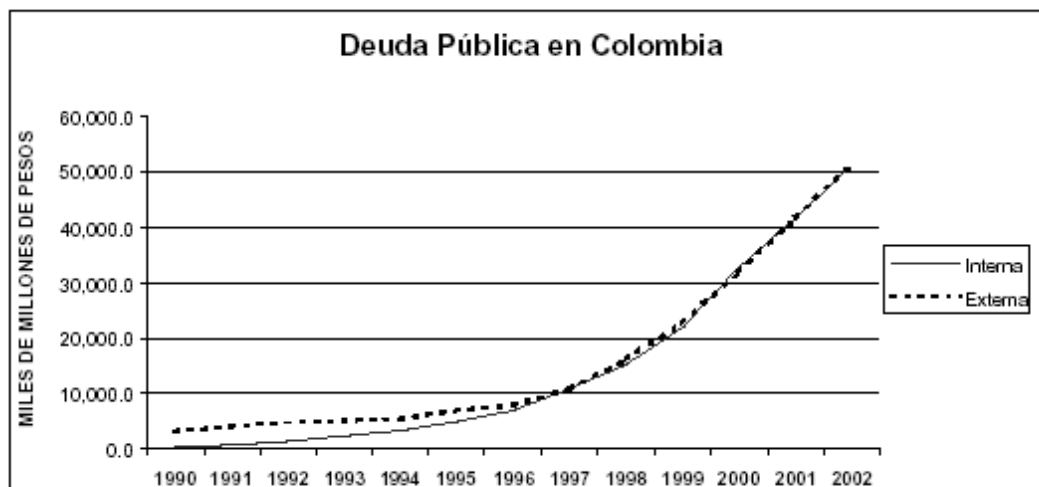
La economía colombiana empezó a desacelerarse desde mediados de 1996. Como respuesta a esta situación, la política monetaria tomó un viraje expansionista. Por otro lado, la situación fiscal se había venido deteriorando desde mediados de la década y para 1998 el déficit fiscal del Gobierno Central había sobrepasado el 6%, uno de los más altos del siglo. El último trimestre de 1998 marcó el comienzo de la peor recesión en la historia de Colombia, que llevó a que 1999 por primera vez se registrara un crecimiento negativo del 4,2 por ciento en el Producto Interno Bruto, PIB.

Entre las causas figuran el excesivo endeudamiento tanto del sector público como del privado que con unas tasas de interés excesivamente altas que tocaron niveles del 50 y 60 por ciento hicieron las veces de aspiradoras de los recursos de la economía. La demanda se contrajo, la gente no tuvo con qué comprar, se generó un efecto dominó, no hubo recursos para inversión, no hubo demanda, sobraron empleados y así el desenlace final: cierre de empresas, incremento en el desempleo y caída de la producción nacional.

Al gobierno de turno del presidente Pastrana hizo frente a la crisis financiera, a la crisis de las cooperativas, a las más altas tasas de interés y a la crisis del UPAC. Se presenta una tendencia marcada por la ampliación de la base tributaria con una estructura básicamente indirecta. En esta forma se consolida la tendencia iniciada a partir de la década de los ochenta donde el principal mecanismo generador de ingresos para el Gobierno ha sido el recaudo del IVA, que ha extendido su base a gran cantidad de productos y servicios.

Además, desde 1999 el país se encontró frente a una nueva modalidad impositiva, el llamado impuesto del dos por mil a las transferencias financieras cuyo objetivo fundamental fue socializar las pérdidas del sistema financiero. A lo largo del primer semestre del este año se acentuaron los problemas para el país: la crisis financiera nacional e internacional se agudizó; un ataque especulativo al peso propició una pérdida importante en las reservas internacionales y la recesión económica se aceleró.

Gráfico 2



Fuente www.webpondo.org/files_oct_dic_03/coord_pol_monet_fiscal_Colombia.pdf

Todo ello provocó una pérdida de confianza en la economía y obligó al gobierno del presidente Pastrana a tomar la decisión de solicitar el respaldo del Fondo Monetario Internacional en julio del 1999. El ministro de Hacienda, Juan Camilo Restrepo, acudió al FMI, siendo la primera vez que el país suscribía un acuerdo formal con este organismo. El total del servicio de la deuda para el año 2000 asciende a \$15.601.9 mil millones, el doble con relación al año de 1997. Los intereses de deuda tanto interna como externa de año en año se incrementan más y es muy probable que continúen con la misma tendencia en los próximos años. Las transferencias territoriales suben y se desbordan los intereses de la deuda pública (interna y externa) presionando hacia un mayor déficit fiscal.

Por acuerdo con el Fondo Monetario Internacional (FMI) el Gobierno empezó a mejorar esta situación, deteniendo la tendencia del déficit fiscal por medio del recorte de la inversión, una nueva reforma tributaria, el control de la evasión, y mediante reformas a los regímenes pensional y de transferencias con efectos para el año 2000 en adelante.

Tabla 1 Servicio de la deuda a cargo de la nación 1997 – 2000 (miles de millones de pesos).

Fuente <http://www.virtual.unal.edu.co/cursos/economicas/2007072/lecciones/capitulo%203/htm>

Para resolver el problema de financiamiento del déficit fiscal los últimos gobiernos han acudido a reformas tributarias y al mercado internacional de capitales. La financiación del déficit fiscal mediante mayores niveles de deuda ha ocasionado que el gobierno tenga que contratar nueva deuda para pagar la vieja. La deuda pública, interna y externa, se incrementa año en año a medida que crecen las necesidades de recursos para financiar. Como proporción del PIB la deuda pública sobrepasa el 50 por ciento.

Durante esta década, se dio también una enorme llegada de capital, y adicionalmente, el sector privado aumentó su endeudamiento externo cuantiosamente. El gobierno decide acompañar estos acontecimientos con una expansión significativa y busca financiarse a través aumento significativo de impuestos, de cerca del 4% del PIB. Más tarde, se concluye que este aumento no bastó para financiar la expansión y se recurre al endeudamiento público interno y externo, financiando nómina improductiva y proyectos de inversión muy grandes al lado de concesiones también grandes para obras públicas emprendidas por el sector privado.

4.2.7 Política fiscal 2000 – 2007: De acuerdo con el concepto de Alberto Carrasquilla Moreno, Ministro de Hacienda, a raíz del deterioro financiero en la década de 1990, el gobierno a comenzó un proceso de reestructuración de las finanzas públicas, consolidándose a finales de 1999 el paquete de ayuda proveniente del Fondo Monetario Internacional (FMI). A raíz de esta reestructuración, se ha venido presentando un ajuste fiscal desde 2000.

Al finalizar el 2005, el sector público consolidado registró un déficit de US\$ 24,4 millones, cifra cercana al equilibrio fiscal y que no se veía desde hacia una década. Este equilibrio se da como el resultado de superávit registrado por las entidades del sector descentralizado (4,5 % del PIB) asociado principalmente por la acumulación de recursos en los fondos de seguridad social y unas finanzas publicas bien administradas.

Como resultado, se cumplió la meta acordada con el Fondo Monetario Internacional (FMI) dando validez al Acuerdo Stand by que comenzó en abril de 2005 y tendrá una duración de 18 meses.

El Gobierno a través del Consejo Superior de Política Fiscal fijó una meta de déficit fiscal para 2006 equivalente a un 2,0% del PIB. El cumplimiento de la meta de 2,0%, que se inscribe dentro del marco fiscal de mediano plazo, supone la generación de un déficit de 5,2% del PIB en las cuentas fiscales del GNC y un superávit de 3,1% del PIB en el sector descentralizado

Por su parte, el Gobierno nacional central (GNC) registró un déficit equivalente a 4,9% del PIB. Frente al año 2004 esta cifra revela una reducción en el tamaño del déficit, asociada principalmente con el dinamismo de los ingresos. En términos anuales, las rentas totales aumentaron 14,8% y los gastos 10,3%.

Según PROEXPORT, a partir de 2004 diferentes factores internos y externos continúan favoreciendo el crecimiento económico de Colombia. Entre los factores internos sobresalieron la mayor dinámica de la inversión, que fue el componente de la demanda que más contribuyó al crecimiento económico en 2004; las exportaciones que, presentaron el mayor crecimiento anual de los últimos 10 años; las tasas de interés que se ubicaron en el nivel más bajo desde 1992; la menor tasa de inflación de los últimos 30 años; el déficit fiscal más bajo desde 1999, y la mejora en las condiciones de seguridad gracias a la política de defensa y seguridad democrática del gobierno.

El mejor resultado de las finanzas públicas obedece a la política de ajuste fiscal tanto del Gobierno nacional central que mantuvo su política de restricción de gastos de funcionamiento; como del sector público descentralizado, que registró un superávit de 2,9% del PIB frente a un superávit de 2,4% del PIB en 2003.

Gráfico 3 Déficit Fiscal de Colombia (% de PIB)

Fuente <http://www.colombia.com/actualidad/autonoticias/economia/2007/05/28.html>

5. ANÁLISIS DEL DÉFICIT FISCAL EN COLOMBIA DURANTE EL GOBIERNO DE ÁLVARO URIBE VÉLEZ

• IDENTIFICACIÓN Y CAUSAS DEL DÉFICIT

Luego de conocer la historia de la política fiscal a lo largo de 50 años en el país y después de la crisis de la deuda, es claro que el déficit se produce por la obligación de pago deudas interna y externa, y por el manejo dado al proceso de descentralización de entidades públicas.

Políticamente, dentro de los procesos de mayor impacto sobre la evolución fiscal y el desarrollo de la economía, es claro que hay tres transformaciones institucionales a ser enfatizadas:

- La Constitución de 1991 y sus efectos fiscales y legales sobre el gasto público, como más adelante se presentará con el efecto de las transferencias.
- La independencia del Banco de la República y el papel de las tasas de interés y del tipo de cambio como instrumentos de ajuste.
- El marco constitucional y legal que regula la política fiscal y la política monetaria y cambiaria.

Referente a los efectos fiscales de la Constitución de 1991, varios analistas han concluido que aumentó descomunalmente el gasto público y las transferencias, generó más déficit fiscal, estableció inflexibilidades estructurales que han hecho imposible para el país el lograr un balance fiscal sostenible y asegurar un crecimiento similar al histórico.

A mayor déficit, es necesaria la búsqueda de fuentes de financiamiento interno y externo para cubrir la falta de dineros, pero un aumento de la deuda se traduce en aumento de los intereses y mayores. El problema ya se muestra como estructural y parece no tener una salida clara.¹²

De igual manera, a raíz de la crisis de la deuda en la década de 1980, se presentó un agotamiento de las fuentes externas de financiamiento y se efectuó una conversión de la deuda externa por deuda interna, y el Estado tuvo que asumir la carga del servicio de las deudas externas pública y privada.

Durante la etapa de endeudamiento entre 1970 y 1982, el Estado asumió una parte de la deuda, en tanto que la mayor proporción correspondió al sector descentralizado, en particular a las empresas públicas, las cuales destinaban los recursos a sus planes de infraestructura. Al llegar la crisis, estas entidades habían descuidado la generación de recursos propios, y cuando se cerraron las fuentes de financiación externa, se produjo la crisis financiera. Entonces, el Estado adopta la deuda de estas entidades, convirtiéndola en deuda interna, lo que produjo un desequilibrio fiscal.

Tabla 2 Gobierno central: financiamiento del déficit fiscal

Fuente <http://www.virtual.unal.edu.co/cursos/economicas/2007072/lecciones/capitulo%203/htm>

Como ya se había anotado, un elemento que ha empeorado existencia del déficit fue el proceso de descentralización, con el aumento de las transferencias a los gobiernos locales. El objetivo de un proceso de descentralización es el de transferir además de dineros a las entidades territoriales, parte de las obligaciones del gobierno central; pero en Colombia ese objetivo no se ha cumplido hasta este momento, pues, a transferir importantes recursos a los municipios y departamentos, y estos no se esforzaron lo suficiente en generar

recursos propios.¹⁰

Adicionalmente, el mal momento que vive nuestro país, ha desembocado en un gran conflicto interno armado, que bien podríamos catalogarlo como guerra; el gasto militar ha pasado aproximadamente del 2% del PIB a comienzos de los años noventa a 3,6% del PIB en 1998. Es claro que el gasto militar genera un incremento en los gastos del Gobierno.

Según expertos, otra de las principales causas del desequilibrio fiscal es la debilidad estructural del Estado, caracterizado por ser ineficaz, corrupto y precario, incapaz de asumir y resolver los problemas por los que atraviesa el país. El Estado colombiano es incapaz de tomar decisiones propias; sus políticas son de corto plazo, influidas por organismos multilaterales o, en su defecto, por grupos de insurgencia.

Sumado a esta debilidad, el Estado se encuentra la falta de coordinación entre las políticas que ejecuta el Banco de la República y las que ejecuta el Gobierno; cada cual persigue unos objetivos específicos, y eso es admisible, pues debe existir cierta autonomía e independencia; lo que no es admisible es la falta de concordancia que predomina por parte de ambos para resolver de la mejor forma estos objetivos.

5.2 CONSECUENCIAS DEL DÉFICIT

5.2.1 Aumento de las cargas tributarias: Cuando este fenómeno se presenta la primera medida que toma el gobierno es la de elevar los impuestos, lo que a su vez crea una disminución en los ingresos disponibles tanto industrial como personal, se disminuye la capacidad de inversión del sector privado, originando un incremento en las tasas de desempleo del país.

De igual manera, actualmente el gobierno ha reformado positivamente el recaudo tributario por medio de los controles a la evasión y a la elusión efectuados por la DIAN.

5.2.2 Disminución de las tasas de crecimiento: Como se señaló en el punto anterior, la inversión del sector privado se ve afectada, generando desempleo, disminución de la demanda y el consumo, y estancamiento en el crecimiento económico.

La reducción en la inversión privada trae conlleva graves resultados para el país como una disminución en el ritmo de crecimiento, que a su vez no permite disminuir los niveles de desempleo. Para que la economía presente un ritmo de crecimiento más favorable, se hace necesario incentivar la inversión privada y crear una estrategia exportadora competitiva.

Existen otros efectos de la reducción de la inversión privada, tales como: altas tasas de interés, contracción del gasto público, disminución de la inversión privada y pública, y desigualdad distributiva del ingreso.

5.2.3 Déficit en la cuenta corriente: El déficit fiscal y en la cuenta corriente de la balanza de pagos son considerados en la teoría macroeconómica como déficit gemelos, por la gran relación e incidencia que existe entre ellos. La principal vía por la cual se produce esta relación es la reevaluación de la tasa de cambio como respuesta a un mayor déficit fiscal, afectando también las áreas productivas. Éstas, a su vez, generan efectos adicionales como incremento en los niveles de endeudamiento, alza en la tasa de interés, disminución de los niveles de inversión pública y privada, desempleo y recesión.

5.2.4 Inestabilidad en los Precios: Se asocian prolongados déficit fiscales con altas tasas de inflación. Esto se debe a los incentivos que tienen los gobiernos para financiar sus déficit con emisión primaria.

Sin embargo esta relación no es directa y deja de lado factores importantes como la disponibilidad que tienen los gobiernos para financiarse por otros medios diferentes a la emisión como pueden ser el crédito y el alza de impuestos variables y va aún mas allá cuando se piensa que existen otras variables que afectan a los precios

además de la cantidad de dinero en la economía como puede ser la tasa de cambio real, las prácticas de indexación de salarios, contratos, etc., y las expectativas de los agentes.¹⁴

5.2.5 Balanza de Pagos: Usualmente se cree que los desbalances fiscales dan origen a déficits en las balanzas comerciales de los países. Los canales de transmisión no son muy claros; algunos autores señalan que el aumento en los tipos de interés provocadas por la expansión del gasto ocasiona el ingreso de capitales y hacen que el tipo de cambio se aprecie lo que produce un deterioro en la balanza comercial. Otros autores advierten que los pagos hechos por concepto de intereses y amortizaciones perjudican la cuenta de capital y producen un desbalance en la balanza de pagos

Aún no es claro si es realmente fundado el miedo a las consecuencias del déficit. A pesar de los hechos ocurridos a partir de 1998, Colombia parece no haber pasado por la tragedia fiscal, similar a la argentina, que han anunciado los economistas. Pero el escarmiento más alto socialmente es que ellas pudieran llegar a darse. Ya se conocen las consecuencias sociales y económicas como la caída del producto y del desempleo, que fueron parte del ajuste fiscal.

• LA POLÍTICA ECONÓMICA DE ÁLVARO URIBE

5.2.1 Las propuestas al inicio de los períodos de Gobierno: Al iniciar el primer período presidencial de Álvaro Uribe y durante su discurso de posesión, afirmó que el ajuste fiscal para enderezar las finanzas públicas es ineludible, en procura de un mayor crecimiento de la economía y el empleo.

De igual manera, estimó que el crecimiento es el mejor ajuste fiscal y la única fuente perdurable de ingresos del Estado. Anticipó que los empresarios que con llevarían sobre sus hombros nuevas responsabilidades tributarias.

"Los países desarrollados en coyunturas difíciles no discuten los estímulos, con agilidad los diseñan y ponen en marcha. Pero la dignidad de los pueblos pobres hace imperativo que sus resultados sociales sean equitativos. De lo contrario, su sostenibilidad política traería inmensos costos para la democracia y la convivencia". Las estadísticas mostradas por el Presidente en ese entonces incluían la miseria en la que se encontraban nueve millones de colombianos. El 57% se ubicaba en la línea de pobreza. Además del 16% de desempleo hay 6,5 millones de subempleados. El déficit total superaba el tres por ciento del PIB. La capacidad de pago de la deuda pública estaba saturada.

Más tarde, como parte de su campaña de reelección, mostró cifras para el manejo de fiscal estatal:

Entre el 2002 y el 2006 se consolidó una política de disciplina y de responsabilidad fiscal de los entes territoriales con la expedición y salvaguardia de un marco legal exigente (ley 819 de 2003, leyes 617 de 2000, 550 de 1999 y 358 de 1997), cuyos resultados se presentaron bajo las siguientes cifras:

- Aumento del superávit fiscal subnacional de \$813.806 millones en 2002 (0.4% del PIB) a \$2.8 billones en 2004 (1.1% del PIB), y se proyecta en \$2.1 billones al cierre de 2005 (0.8% del PIB)
- El saldo de la deuda territorial pasó de \$18.2 billones en 2002 (8.93% del PIB) a \$15.7 billones en junio de 2005 (5.4% del PIB). El pago de intereses disminuyó de 0.3% en 2002 a 0.24% en 2004 y se proyecta que llegue a 0.2% en 2005
- Con el apoyo de la Nación se reestructuraron créditos por \$1.8 billones
- Gracias al mejoramiento de la economía por la política de seguridad democrática, y a la nueva sobretasa a la gasolina, la cesión del IVA de licores importados a los departamentos, el cobro por grado alcoholimétrico a los aperitivos, se fortalecieron los ingresos tributarios de las Gobernaciones y las Alcaldías, los cuales aumentaron de \$5.9 billones en 2002 (2.9% del PIB) a \$7.9 billones en 2004 (3.1% del PIB) y se proyectan en \$8.5 billones para el 2005.

- 18 departamentos y 92 municipios en el programa de saneamiento fiscal y financiero (leyes 617 y 550)

De igual manera, en su nuevo período buscaría garantizar la transparencia y la eficiencia de la inversión de los recursos del sistema General de Participaciones a través de la rendición de cuentas ante la ciudadanía.

5.2.2 La política fiscal del gobierno de Álvaro Uribe: Los detractores: De acuerdo al análisis realizado por Ricardo Sánchez Ángel, Profesor de la Universidad Nacional de Colombia de la Facultad de Derecho Ciencias Políticas y Sociales, el contexto en que opera el Estado Colombiano dirigido por el gobierno Álvaro Uribe es muy cercano a la barbarie en materia de violencia y guerras de distinto orden. Un apartheid social se está paulatinamente consolidando sobre el trasfondo de la ruina agraria y de la miseria social. La deuda externa crece a pasos agigantados colocando el Producto Interno y el Presupuesto a su servicio, junto con el gasto en seguridad y el fortalecimiento de la Fuerza Pública. Las multinacionales, la banca internacional al igual que los grandes conglomerados mantienen su posición de privilegio en ganancias y fortunas. De la misma manera ocurre con los grandes neolatifundistas que han consolidado su contrarreforma agraria

De acuerdo a su opinión, la política económica, social y laboral del gobierno va en contravía de los intereses populares. Se ha fragmentado la unidad de empresa, facilitando la presencia especulativa de los capitales privados nacionales y extranjeros en los negocios estatales, como lo ocurrido con Telecom, el Instituto del Seguro Social y Ecopetrol y amenaza en diferentes Empresas Públicas como las de Cali y otras en Bogotá.

De acuerdo con su opinión, el balance económico del gobierno Uribe Vélez se presenta con los siguientes puntos:

- Aumento de la Deuda Externa hasta llegar al 52% del PIB. El recaudo de 3 billones quedan comprometidos en pago de intereses por el incremento de la deuda, efecto de la devaluación.
- Intervencionismo norteamericano, reforzado con el Plan Colombia en una doble dirección: como guerra contra las drogas y contra la subversión guerrillera,
- Se fortalece el libre comercio en el horizonte del ALCA y los dictados de la Organización Mundial de Comercio OMC,
- Política económica abiertamente antisocial, de hambre y abandono,
- Libertades restringidas, se propician normas liberticidas de diverso orden constitucional y legal. Con acciones como el Estatuto Antiterrorista, la propuesta de Reforma a la Justicia, el desmonte de la Acción de Tutela y de las funciones de la Corte Constitucional, además de una nueva reforma de los Códigos Penal y de Procedimiento Penal.
- La reforma del Estado se orienta a una desnacionalización, debilitamiento de lo público, masacre laboral, desconocimiento de sindicatos, convenciones laborales y creación de entes hacia la privatización,
- El gasto del gobierno central aumentó en un 32% así como aumentó el déficit fiscal, producto del crecimiento, no sólo del gasto militar.
- Las cifras del financiamiento provienen de otros recursos de capital y del manejo del portafolio de la Tesorería, los cuales en conjunto equivaldrían a 4,5 billones de pesos, que es algo así como el 35 por ciento del impuesto de renta.
- La reactivación, es fluctuante, enfrentándose a alzas tributarias, reducción salarial y despidos. Además, congelación y caída de la demanda: Los alimentos caen 7% y la vivienda social disminuye en un 50%. Por su parte las exportaciones no tradicionales cayeron en un 10%.

En 2004, Cristina de La Torre, investigadora y periodista en su ensayo Álvaro Uribe, Neopopulista, realizado para la Facultad de Finanzas, Gobierno y Relaciones Internacionales de la Universidad Externado de Colombia, opina que el gobierno de de Álvaro Uribe es un desarrollo del modelo populista latinoamericano, que adopta un modelo económico que concentra el ingreso cada día más. Mientras el populismo amplía la participación del pueblo en la democracia, el neopopulismo se acerca a la dictadura legal, o se reduce a una

democracia delegataria: aquella que desmonta las instituciones o las manipula y extrema la concentración del poder. El Estado comunitario de Álvaro Uribe no es, pues, una derivación del Estado social, sino una versión mistificada del modelo neoliberal de los años noventa envuelto en retórica comunitarista (a medias genuina compasión cristiana, a medias puño duro, a la manera de los regímenes paternalistas)..

Según su opinión, a Álvaro Uribe le resultaría difícil convencer a los colombianos para asegurar su reelección. Porque cifras como el índice de pobreza en el país superaba el 65% y el de indigencia se acercaba al 20. Mientras tanto, las utilidades del sector financiero rondaban los \$2,7 billones, cifra que representa más del 57% de aumento frente al 2003. Los bancos extranjeros habían elevado sus ganancias por encima del 150%.

Finalmente, su pronóstico no se dio: Álvaro Uribe fue reelegido por mayoría, en la primera vuelta en mayo de 2006.

Según Gabriel Misas A., profesor titular de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional, resolver el problema fiscal y enrutar la economía por un nuevo sendero de crecimiento requiere cambios profundos en la política económica. En primer lugar, una reprogramación de la deuda externa, de forma que su servicio sea menos oneroso para el fisco, un pacto fiscal que permita modificar el cálculo de las transferencias a los entes territoriales, y en tercer lugar, una acción decidida del Gobierno y el Congreso para combatir la evasión y la elusión, y sobre todo la eliminación de las exoneraciones que benefician las rentas de capital. Tareas que la actual administración no está dispuesta a llevar a cabo ante la férrea oposición que su solo enunciado suscita entre el bloque hegemónico que sustenta político y socialmente el proyecto de Álvaro Uribe.

- La postura del gobierno acerca del comportamiento del déficit durante 2007: Según el Ministerio de Hacienda, el 1 de marzo de 2007, Colombia redujo a un 0,9% del Producto Bruto Interno, desde un 1,3 %, su meta de déficit fiscal consolidado para el 2007, debido al mejor balance de las finanzas del Gobierno Central. Además, se proyectó que en el 2007 se registrará un superávit fiscal primario de un 0,7% del PBI frente al 0,1% del PBI en el año pasado.

Esta política se debe a que el mejoramiento de la situación fiscal ha sido uno de los requisitos clave exigidos por las agencias calificadoras, para devolver al país el grado de inversión de su deuda, perdido durante 1999, con el cual el país puede tener acceso al mercado de capitales. El Ministerio de Hacienda manifestó que se seguirán realizando operaciones de manejo de deuda, para reducir tasas de interés y ampliar plazos, teniendo en cuenta el mayor recaudo tributario y la mayor disponibilidad de caja.

Colombia pasa por su mayor ciclo expansivo en tres décadas, con un crecimiento económico proyectado en casi un 7% para el 2006, con un mejoramiento de las cifras fundamentales en los frentes externo, financiero e inflacionario.

Esa expansión ha permitido que el gobierno recaude impuestos a niveles muy por encima de sus metas, lo cual alivia la presión de ir a buscar mayor endeudamiento en el mercado local e internacional para financiar su gasto

De acuerdo a entidades como Fedesarrollo, el país debe aprovechar esta situación de para prepararse ante un eventual cambio de circunstancias. Si bien las circunstancias económicas actuales son excelentes, se debe aprovechar para disminuir la deuda pública prepararse de mejor forma para cuando el entorno macroeconómico sea desfavorable.

El viceministro de Hacienda, Juan Pablo Zarate, explicó que el presupuesto para el 2008, cuya discusión comienza la próxima semana, está ajustado a los esfuerzos que debe hacer el Gobierno y a las necesidades que

tiene el país.

De igual manera, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal) le apuesta a un crecimiento económico para Colombia del 6,8 por ciento. La proyección se debe a las elevadas tasas de expansión de las exportaciones del país y a los flujos de inversión extranjera que están llegando a la nación, lo cual ha llevado a una reducción de la incertidumbre.

El secretario explicó que Colombia y Chile fueron casos atípicos en la década de los noventa debido a que eran países exitosos aún en medio de la crisis. Agregó que después de mediados de dicha década, la violencia comenzó a causar estragos en la economía, lo cual se puede corroborar con la fuerte caída de la inversión y el aumento de la migración.

5.3 OPINIÓN DEL COMPORTAMIENTO DEL DÉFICIT FISCAL

El análisis que se ha realizado del comportamiento económico durante el gobierno de Álvaro Uribe muchas veces se nos muestra parcializado, dependiendo si quien lo presente es partidario de su gobierno o pertenece a la oposición. Al recibir información acerca de variables tales como déficit, superávit, crecimiento económico, tasa de cambio, muchas veces se conoce su definición pero cómo puede llegar a afectar el desempeño económico del ciudadano del común.

Los ingresos provenientes de los impuestos se han modificado a través de reformas tributarias, ya que se han convertido en una circunstancia que fortalece al crecimiento del gasto público. Con ellas se hace frente a la política de disminución de déficit del momento, pero en realidad no se puede decir que hay dado soluciones orgánicas al progresivo déficit del gobierno central.

Por ejemplo, durante este gobierno se han privatizado entidades públicas como Telecom y una parte de Ecopetrol, pero esto no simboliza una entrada corriente para la nación sino un ingreso momentáneo. De igual manera, los funcionarios conocen que no se deben adquirir deudas para pagar intereses o gasto corriente, pero finalmente se ven obligados a hacerlo, pues sus demandas de apoyo para disminuir el gasto y cambiar sus estímulos no recibe suficiente soporte político.

También es importante considerar lo realmente importante no es el valor del déficit, sino la forma como éste se financia. Igualmente, y como fue analizado anteriormente, la constitución de 1991 trajo desequilibrios por lo que una forma de mejorar varios puntos de presentaría en forma de reforma constitucional, estableciendo además establecimiento un marco que apoye la restricción presupuestal cuantitativa y que asegure la adecuada recaudación de impuestos, entre otros., que deben buscar el bien común y asegurar el correcto manejo del tesoro público, teniendo en cuenta que éste pertenece a todos y cada uno de los ciudadanos del país.

Recogiendo las opiniones de expertos, luego de consultar varias fuentes, se puede concluir que las siguientes serían opciones para que el actual gobierno continúe con el crecimiento económico que se ha presentado durante los períodos del presidente Uribe:

- Ajustar el sistema presupuestal a las verdaderas necesidades del país, que aseguren la sostenibilidad fiscal y social.
- Diseñar e implementar de indicadores de gestión, que revelen los niveles de eficiencia, para de esta manera hacer los debidos recortes o asignaciones de presupuestos.
- Revisar permanente las metas y resultados de la política fiscal.
- Establecimiento de sistemas de evaluación del desempeño de los funcionarios públicos
- Definir claramente las responsabilidades de cada entidad pública en el gasto del patrimonio público.
- Modificar totalmente la política de operación de los fondos de cofinanciación, garantizando la eficiencia en el uso de los recursos.
- Evaluar el régimen de transferencias para hacerlo más efectivo, de manera que se pueda otorgar

autonomía total a las entidades territoriales en el uso de estos recursos.

En cuanto a este último punto, es preciso indicar que gran parte del déficit surge del compromiso político que le desembolsa recursos a las regiones, mas no exige compromisos y responsabilidades de suplir el gasto del gobierno central. Se inhibe parte de los impuestos a las importaciones, pero se remedia por un nuevo recaudo tributario bastante mayor que eleva las tarifas de todos los impuestos y las contribuciones a la seguridad social. De acuerdo a esto, en cierta medida es cierta la afirmación del candidato Enrique Peñalosa que dice que los contribuyentes urbanos subsidian el gasto de las regiones.

Si se decidiera aplicar una política monetaria y fiscal conjunta que persevere en el cumplimiento de las metas, buscando el bien común, sería más factible para el país solucionar los problemas económicos, sociales y políticos que enfrenta en este momento.

De acuerdo con Salomón Kalmanovitz, ex codirector del Banco de la República, con el cual concuerdo luego de desarrollar este tema. Dentro del gobierno siempre existe un pretexto para poseer déficit fiscales que radica en colgarles el sobrenombre de estructurales. Así, se afirma que el déficit fiscal no es tanto una decisión de los gobiernos como un fenómeno estructural generado por un sistema fiscal regresivo por serias fallas en la planeación y gestión del Estado. La disminución de los aranceles y el alza de impuesto al valor agregado es lo contraproducente. Infortunadamente existen las responsabilidades y ciertos gobiernos son mucho más.

Durante los puntos tratados anteriormente, se conoce que variables como la inflación, la tasa de interés e incluso la tasa de cambio han mostrado estabilidad a partir del establecimiento de la política económica de Uribe Vélez. Es de reconocer que la baja en el déficit fiscal logrado para todo el sector público es un logro importante, pero aún estamos viviendo las consecuencias sociales que éste fenómeno ha traído.

Sin duda, el prolongado conflicto armado afecta el ejercicio económico, principalmente según expertos, a través de la acumulación de capital, y en Colombia lo que se ha rezagado de manera notoria ha sido la productividad multifactorial. Es necesario también anotar que el conflicto armado es de vieja data y que de una u otra forma el país ha ido acomodando su evolución económica al desarrollo de la lucha armada, es claro que este toma matices diferentes con cada gobierno, y el de Uribe no ha sido la excepción, dado que se han registrado aumentos en el gasto militar y se han presentado hechos como el debilitamiento de los grupos narco-guerrilleros y episodios de parapolítica, que afectan la imagen del gobierno, y por lo tanto su credibilidad en todos los aspectos.

El problema del terrorismo, el desplazamiento, el narcotráfico, la deuda pública, el índice de desempleo, la crisis del sector industrial y comercial, el desmejoramiento de calidad de vida, demuestran que Colombia es hoy un país que precisa de una transformación de su sistema político para lograr una óptima ingerencia del Estado, que busque afianzar y ajustar la economía del país.

El gobierno de Álvaro Uribe se ha acercado a la comunidad a través de sus concejos comunales, ha hecho que el nivel de confianza en el país crezca a la par con las inversiones extranjeras, pero no ha implementado todas las medidas necesarias para que se asegure que los dineros recaudados a los contribuyentes aseguren el correcto funcionamiento del estado, y sobre todo, el desarrollo sostenible social, político y económico del país.

BIBLIOGRAFÍA

Giraldo, Cesar. "Nueva crisis fiscal", Cuadernos de Economía, v. XV n. 24, Bogotá, 1996

PORTAFOLIO. Hechos que sacudieron al país. Miércoles 11 de abril de 2007. Casa Editorial El Tiempo.

Universidad Nacional. Coordinación entre la política monetaria y fiscal en Colombia.

WIESNER, Eduardo. El origen político del Déficit Fiscal en Colombia: El contexto institucional 20 Años después.

<http://www.adnmundo.com/contenidos/economia.html>

<http://www.banrep.gov.co/docum/ftp/borra112.pdf>

<http://www.cepal.org/ilpes/noticias/paginas/2/27472/Sostenibilidad%20Fiscal%20en%20Colombia.pdf>

http://www.colombialink.com/01_INDEX/index_finanzas/45_politica_fiscal.html

http://www.elcolombiano.com.co/proyectos/balancepresidencial/nuevogobierno/home_uribe.htm

http://www.eltiempo.com/ARTICULO-WEB-NOTA_INTERIOR-3674534.html

<http://www.espaciocritico.com/articulos/rev01/dossier.htm>

<http://www.eumed.net/cursecon/ecolat/co/index.htm>

<http://www.gestiopolis.com/canales7/eco/politica-fiscal-latinoamericana.htm>

<http://www.lablaa.org/blaavirtual/ayudadetareas/economia/econo97.htm>

<http://www.monografias.com/trabajos14/control-fiscal/control-fiscal.zip>

<http://www.monografias.com/trabajos7/defif/defif.zip>

<http://www.proexport.com.co/vbecontent/NewsDetail.asp?ID=5310&IDCompany=20>

<http://www.revistanumero.com/index.htm>

http://www.virtual.unal.edu.co/cursos/economicas/2007072/lecciones/capitulo%203/tercera%20parte/cap3_tparte_11.h

http://www.webpondo.org/files_oct_dic_03/coord_pol_monet_fiscal_Colombia.pdf

<http://unperiodico.unal.edu.co/ediciones/97/03.html>

http://www.terra.com.co/elecciones_2006/reportaje/22-05-2006/nota285740.html

<http://www.eumed.net/cursecon/dic/D.htm#d%E9ficit>

<http://www.eumed.net/cursecon/dic/D.htm#d%E9ficit>

<http://www.lablaa.org/blaavirtual/ayudadetareas/economia/econo97.htm>

<http://www.eumed.net/cursecon/ecolat/co/index.htm>

http://www.colombialink.com/01_INDEX/index_finanzas/45_politica_fiscal.html

Universidad Nacional. Coordinación entre la política monetaria y fiscal en Colombia.

WIESNER, Eduardo. El origen político del Déficit Fiscal en Colombia: El contexto institucional 20 Años

después.

<http://www.monografias.com/trabajos14/control-fiscal/control-fiscal.zip>

<http://www.cepal.org/ilpes/noticias/paginas/2/27472/Sostenibilidad%20Fiscal%20en%20Colombia.pdf>

<http://www.gestiopolis.com/canales7/eco/politica-fiscal-latinoamericana.htm>

<http://www.monografias.com/trabajos7/defif/defif.zip>

<http://redalyc.uaemex.mx/redalyc/pdf/509/50902713.pdf>

http://www.virtual.unal.edu.co/cursos/economicas/2007072/lecciones/capitulo%203/tercera%20parte/cap3_tparte_11.h

PORTAFOLIO. Hechos que sacudieron al país. Miércoles 11 de abril de 2007. Casa Editorial El Tiempo.

www.webpondo.org/files_oct_dic_03/coord_pol_monet_fiscal_Colombia.pdf

<http://www.proexport.com.co/vbecontent/NewsDetail.asp?ID=5310&IDCompany=20>

Giraldo, Cesar. " Nueva crisis fiscal", Cuadernos de Economía, v. XV n. 24, Bogotá, 1996

http://www.elcolombiano.com.co/proyectos/balancepresidencial/nuevogobierno/home_uribe.htm

http://www.terra.com.co/elecciones_2006/reportaje/22-05-2006/nota285740.html

<http://www.espaciocritico.com/articulos/rev01/dossier.htm>

<http://www.revistanumero.com/index.htm>

<http://unperiodico.unal.edu.co/ediciones/97/03.html>

<http://www.adnmundo.com/contenidos/economia.html>

http://www.eltiempo.com/ARTICULO-WEB-NOTA_INTERIOR-3674534.html

<http://www.banrep.gov.co/docum/ftp/borra112.pdf>

40