

Memorias de Hacienda

2004

Alberto Carrasquilla Barrera
Ministro de Hacienda y Crédito Público



Libertad y Orden

República de Colombia
Ministerio de Hacienda y Crédito Público

Memorias de Hacienda

2004

Alberto Carrasquilla Barrera
Ministro de Hacienda y Crédito Público



República de Colombia
Ministerio de Hacienda y Crédito Público

MINISTRO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO
Alberto Carrasquilla Barrera

Bogotá, D. C., 2005

ISBN: 958-9266-06-1

Diseño e impresión: Imprenta Nacional de Colombia

ÍNDICE

	Pág.
INTRODUCCIÓN	9
1. Seguridad democrática.....	9
2. Reactivación económica y social.....	10
3. La Renovación de la Administración Pública.....	10
I. Situación de la economía:	11
1. Balance macroeconómico.....	11
2. Balance Fiscal.....	14
II. Medidas Fiscales 2003	19
1. Ley anual de presupuesto para la vigencia 2004.....	19
2. Limitaciones Estructurales en Materia Tributaria y la Reforma Tributaria de 2003.....	19
III. Medidas Fiscales 2004	25
1. Ley anual de presupuesto para la vigencia 2005.....	25
2. Proyecto de ley de confianza del inversionista.....	26
3. Ley de Mercado de Valores.....	26
4. Reformas estructurales.....	27
a. Renovación del Estado.....	27
b. Reforma al Estatuto Orgánico de Presupuesto.....	28
c. Proyecto de acto legislativo.....	29
d. Modelo único de ingresos, servicios y control atomizado, MUISCA, en la DIAN.....	30

IV. Financiamiento público.....	33
1. Financiamiento interno y desarrollo del mercado de capitales local	33
a. TES de Corto Plazo.....	34
b. TES a Largo Plazo	34
2. Financiamiento Externo	35
a. Bonos	35
b. Banca Multilateral y Comercial	35
3. Operaciones de manejo de deuda y administración del riesgo	36
 CONCLUSIONES.....	 37

Tras la recesión de finales de la década de los noventa, la economía colombiana se comportó insatisfactoriamente entre 1999 y 2002. La tasa de crecimiento del PIB per cápita fue prácticamente nula entre 1998 y 2002 y esto afectó muy seriamente la evolución de los principales indicadores de naturaleza social. En la explicación de esta desfavorable realidad, incide el contexto internacional, naturalmente. La década de los noventa estuvo caracterizada por una volatilidad sin precedentes en los flujos de capital y por variaciones sustanciales en los términos de intercambio, factores que afectaron adversamente las economías latinoamericanas en su conjunto.

Pero también los factores internos tuvieron parte importante en la explicación. En primer lugar, como lo han sugerido varios autores, hay amplia evidencia de un estancamiento de la productividad a lo largo de la década. Segundo, un creciente problema fiscal, que elevó la relación Deuda/PIB, de niveles inferiores a 30% en 1997, a niveles cercanos a 55% en 2002. Este incremento tiene, desde luego, efectos fiscales permanentes, al elevar las obligaciones en materia de intereses. Basta pensar que, a una tasa de interés de 8%, haber incrementado la deuda pública 25 puntos del PIB, implica un efecto fiscal permanente y adverso cercano a los dos puntos del PIB (\$5 billones). Tercero, una caída importante en los principales indicadores de confianza ciudadana e inversora, factor que incide en el debilitamiento marcado de la inversión y el consumo privados.

Con el fin de recuperar el crecimiento el Gobierno ha venido implementando un programa económico basado en un diagnóstico claro: el recurso escaso en Colombia ha sido la confianza de los ciudadanos (hogares, empresas)

en el futuro. Por ello, el Gobierno, desde sus inicios, se ha concentrado en tomar decisiones consistentes con la recuperación de la confianza en sus aspectos institucionales, fiscales y de orden público.

El Gobierno, en esa dirección, se ha comprometido con tres objetivos precisos:

1. Fortalecimiento de la seguridad democrática.
2. Reactivación económica y social.
3. Renovación de la administración pública.

1. Seguridad democrática

El fortalecimiento de la seguridad democrática ha sido el elemento más importante de la estrategia del Presidente Uribe Vélez, dada la situación por la que estaba atravesando el país. Este se ha basado en una estrategia de seguridad nacional, la cual, desde el ámbito económico, ha exigido un financiamiento más adecuado de las fuerzas armadas para enfrentar las difíciles condiciones de orden público que condujeron a la pasada declaratoria de Estado de Comoción Interior.

En este sentido, se ha implementado una política integral que busca el fortalecimiento de la Fuerza Pública, la desarticulación de la producción de drogas, el fortalecimiento de la justicia y la atención a zonas deprimidas y de conflicto. El Gobierno ha destinado una cantidad importante de recursos fiscales que han provenido del impuesto al patrimonio líquido creado en agosto de 2002 y que permitió recaudar alrededor de \$2.5 billones, y de la sobretasa al impuesto a la renta. Dichos recursos se

destinaron a cubrir los gastos para el fortalecimiento de la Fuerza Pública, especialmente, para ampliar el pie de fuerza de soldados y policías, establecer la red de apoyo a las Fuerzas Armadas y adquirir equipos de comunicaciones. Adicionalmente, se fortalecieron los programas de lucha antisequestro y de derechos humanos, y los programas de protección a las autoridades y a la población civil.

No hay que olvidar que el fortalecimiento de la seguridad siempre ha sido un factor fundamental para reducir la incertidumbre y hacer más atractiva la inversión, tanto de colombianos, como de extranjeros.

2. Reactivación económica y social

El segundo gran pilar de la estrategia del gobierno, recogido en el Plan Nacional de Desarrollo 2002-2006, ha estado orientado a impulsar el desarrollo económico garantizando la estabilidad macroeconómica e impulsando la inversión. En este sentido, una de las tareas principales ha sido la de trabajar en torno al problema estructural de las finanzas públicas que actualmente representa para la economía un alto déficit fiscal, crecientes niveles de endeudamiento, y reducidas fuentes de financiamiento. Todo con el fin de recuperar el crecimiento y mantener la estabilidad de precios, reducir los intolerables índices de desempleo que se han venido registrando desde hace algunos años, llevar a cabo, con los limitados recursos presupuestales disponibles, gastos públicos focalizados

hacia los grupos de menores ingresos de la sociedad y restablecer la confianza de los inversionistas.

Para alcanzar el objetivo de una sociedad más equitativa, la política social del gobierno tendrá que atender tres desafíos principales: (i) Aumentar la eficiencia del gasto social para que los mayores recursos se traduzcan en mejores resultados; (ii) Mejorar la focalización del gasto para que los recursos lleguen a los más necesitados, y (iii) Consolidar un sistema de protección social.

3. La Renovación de la Administración Pública

El Gobierno ha tomado varias acciones encaminadas hacia la modernización y la racionalización de la administración pública a través de la fusión de ministerios, la eliminación de entidades y oficinas innecesarias, la supresión de algunos cuerpos diplomáticos, la abolición de beneficios prestacionales y la supresión de vacantes.

Estas acciones forman parte de una reforma integral para reestructurar y reducir la burocracia estatal. En este sentido, los objetivos de la reforma del Estado apuntan no sólo a consolidar el ajuste fiscal, sino también a aumentar la eficiencia del gasto público.

El programa abarca reformas de tipo vertical, para la modernización y ajuste de las entidades que conforman la rama ejecutiva del orden nacional, y reformas de tipo transversal que tienen un alcance multisectorial.

I. SITUACIÓN DE LA ECONOMÍA

1. Balance macroeconómico

Aunque aún queda mucho por hacer, el programa de reformas económicas que se ha venido implementando ha mostrado resultados positivos. Las cifras indican que la economía ya inició y continúa su senda de reactivación. En el 2003 el PIB mostró una aceleración en el crecimiento económico, llegando a 3.84%, cifra que por cierto es el índice de crecimiento más alto observado desde 1995 y que supera el ritmo de crecimiento alcanzado por los demás países de América Latina, que en promedio registraron un crecimiento del 1.5%. En los primeros meses de 2004, esta favorable tendencia se ha fortalecido. El crecimiento durante el primer semestre supera el 4% y el crecimiento del PIB privado supera el 5.5%. Por primera vez en el lustro, el PIB per cápita se está elevando y ello ha redundado en ganancias importantes y necesarias en el frente social.

Este dinamismo del crecimiento se observa en todos los sectores productivos y estuvo liderado por el sector privado. En el 2003 la construcción registró el mayor crecimiento anual entre todos los sectores con el 11.41%. El sector minero presentó una importante recuperación para el 2003 con un crecimiento del 12.84%. Los demás sectores de la economía, aunque en menor proporción, registraron también un mayor crecimiento en relación con períodos anteriores; de este modo, en el 2003 el sector agropecuario creció 3.18%, el sector de electricidad, gas y agua lo hizo en 2.73%, la industria manufacturera en 4.18%, comercio, restaurantes y hoteles aumentó en 5.19%, transporte y comunicaciones en 4.16%, los establecimientos financieros, inmobiliarios, de seguros y de servicios a las empresas crecieron 4.58% y, finalmente, el sector de servicios sociales, comunales y personales lo hizo en 0.81%.

Cuadro 1
Producto Interno Bruto por ramas de actividad económica, 2000-2003

Sector	2000 / 1999	2001 / 2000	2002 / 2001	2003 / 2002
Agropecuario	3,85%	-0,36%	0,04%	3,18%
Minería	-10,28%	-6,11%	-2,40%	12,84%
Electricidad, gas y agua	0,89%	3,05%	2,26%	2,73%
Industria manufacturera	11,80%	1,33%	1,17%	4,18%
Construcción	-3,89%	3,86%	12,50%	11,41%
Comercio, restaurantes y hoteles	7,34%	3,11%	2,05%	5,19%
Transporte y comunicaciones	1,53%	4,00%	2,53%	4,16%
Servicios financieros e inmobiliarios	-0,98%	2,23%	2,38%	4,58%
Gobierno y servicios sociales	0,59%	0,73%	0,21%	0,81%
Subtotal Valor agregado	3,14%	1,25%	1,93%	3,81%
Impuestos netos de subsidios	-0,12%	4,70%	1,95%	4,33%
Producto Interno Bruto	2,92%	1,47%	1,93%	3,84%

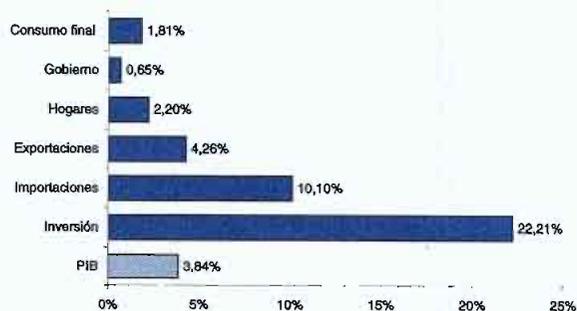
Fuente: DANE

Las mejoras en el desempeño de la actividad económica también estuvieron relacionadas con el comportamiento de la demanda interna. El consumo de los hogares creció 2.20% en el 2003, las exportaciones aumentaron en 4.26% y la inversión que logró crecer al 22.2% jugó un papel destacado en la recuperación económica. Hay que anotar que el crecimiento de la inversión da muestra

de las condiciones económicas favorables y de la recuperación de la confianza y se explica en gran parte por las mejores expectativas de las empresas y de los hogares, y de las buenas condiciones financieras del entorno (bajas y estables tasas de interés reales, una adecuada provisión de liquidez, y la reducción de 187 pb en los spreads durante el año).

Gráfico 1

Crecimiento del PIB por componentes de demanda (2003/2002)



Fuente: Departamento Administrativo Nacional de Estadística -DANE-

Sin embargo, el aumento en la demanda agregada no tuvo un fuerte impacto sobre los precios pues la inflación llegó a 6.49% en lo corrido del año 2003, situándose así, por encima de la meta fijada por el Banco de la República para dicho período. La economía no se vio afectada en forma negativa por este hecho.

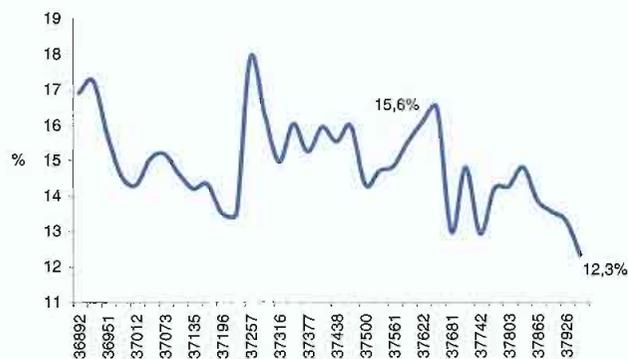
Gráfico 2
Índice de Precios al Consumidor e Índice de Precios al Productor



Fuente: DANE y Banco de la República

El dinamismo que vienen mostrando todos los sectores económicos, ha influido positivamente en los principales indicadores del mercado laboral, así, la tasa de desempleo a diciembre del 2003 fue de 12.3% a nivel nacional y de 14.7% en trece ciudades; asimismo la tasa de ocupación pasó a 55.3%. Entre diciembre de 2002 y el mismo mes de 2003, en trece ciudades, la tasa de subempleo pasó de 32.1 a 31.1% y la tasa global de participación de 65.6 a 64.8%. Se calcula que durante el 2003 se crearon alrededor de 846.653 nuevos empleos a nivel nacional y 317.837 en las trece principales áreas metropolitanas.

Gráfico 3
Tasa de desempleo - Total Nacional



Fuente: Departamento Administrativo Nacional de Estadística, DANE:

Todo este ritmo de crecimiento ha redundado en la recuperación del sector financiero que, mientras en el 2000 registró pérdidas, para el 2003 reportó una mejora en materia de utilidades. Las utilidades del sistema financiero registradas en el 2003 superaron en términos reales las observadas al cierre de 1996, cuando aún no se había presentado la crisis del sector. Tanto la banca doméstica como la banca extranjera mostraron resultados

positivos. En el caso de la banca extranjera, las utilidades acumuladas al cierre del año fueron de \$157 miles de millones.

Cuadro 2
Principales Indicadores del Sector
Financiero, 2000-2003

	2000	2001	2002	2003
Utilidades (\$ mm)	-1.843,2	102,3	919,0	1.788,3
Indicador de Calidad (%) *	11,0	9,7	8,7	6,8
Índice de Solvencia (%)	13,3	13,1	12,9	13,2

* Indicador de Calidad (Cartera Vencida/ Cartera Bruta) (%)

Fuente: Superintendencia Bancaria

Dicha recuperación del sistema financiero se ve reflejada no solo en las utilidades, sino en el incremento de la cartera comercial y de consumo, de los índices de rentabilidad y del indicador de solvencia. En este sentido, el saldo total de la cartera a diciembre de 2003 ascendió a \$53.162 miles de millones, donde los créditos comerciales tuvieron un incremento del 7.4%. Asimismo, la cartera vencida como proporción de la cartera mostró una importante recuperación.

En 2004, por su parte, continúa la tendencia al crecimiento de la economía y ello lo confirman las cifras del primer semestre, período en el cual la economía creció 4.24%. En términos generales se mantienen las buenas expectativas ya que la demanda interna continúa con un comportamiento positivo y la economía mundial sigue creciendo, lo que permite ampliar la capacidad productiva del país y hace más sostenible este proceso hacia el largo plazo.

Se espera que al final del año el PIB alcance un crecimiento del 4.0%, se estima que la inflación se ubique en un rango entre 5 y 6%, que el desempleo baje a 12.5% consistente con una disminución en la tasa global de participación, tal como se ha observado en el transcurso de 2004. Adicionalmente, se calcula un déficit fiscal de 2.5% del PIB y un saldo de deuda externa total de 40.2% del PIB.

Por su parte, el sistema financiero continuó reportando altas utilidades en relación con los años anteriores. Las utilidades acumuladas a mayo de 2004 superan en más de 60% las utilidades acumuladas en el mismo período del año anterior. Adicionalmente, se ha presentado una mejora en los indicadores de rentabilidad, donde se observa un comportamiento favorable de la rentabilidad del patrimonio. Sin embargo, en lo referente al comportamiento del crédito se observa que, aunque la calidad de la cartera mejoró, en el primer trimestre de 2004 hubo un bajo crecimiento del crédito, explicado particularmente por una disminución en el crédito comercial, posiblemente por sustitución de fuente de financiamiento de las empresas dado el alto nivel de utilidades que obtuvieron en 2003, ya que el crédito de consumo y el microcrédito siguen registrando un crecimiento positivo.

Por último, vale la pena aclarar que esta recuperación de la economía ha estado acompañada de resultados positivos en materia de seguridad democrática. Por una parte ha habido una disminución en los ataques a las poblaciones entre 2002 y 2003 de 84 y de 66% entre el primer trimestre de 2003 y el mismo período de 2004. Adicionalmente, se ha reducido el número de secuestros y de homicidios entre 2002 y 2003 en un 26 y 20%, respectivamente. El número de desplazados ha disminuido en un 46% entre este mismo período y se ha reducido el daño a la infraestructura del país al presentarse una

disminución en el número de torres derribadas de 33% y de puentes destruidos de 67%. Por último, los esfuerzos dirigidos a la desarticulación de las diferentes fases del narcotráfico han permitido reducir el área cultivada con hoja de coca de 102 mil hectáreas en 2002 a cerca de 86 mil hectáreas a finales de 2003.

Todo lo anterior, ha cumplido un papel determinante en la confianza. Este incremento en la confianza se ve reflejado en los consumidores. En junio de 2004, el Índice de Confianza del Consumidor mejoró frente al mismo mes del año anterior, ya que el balance pasó de 5.3 en junio de 2003 a 12.7 y el Índice de Expectativas de los Consumidores aumentó frente al mismo mes del año anterior de 16.9 a 19.6 en este mismo período. Adicionalmente, el Índice de Condiciones Económicas aumentó en junio de 2004 frente al mismo mes del año anterior, presentando un balance que pasó de -12.1 en junio de 2003 a 2.4.

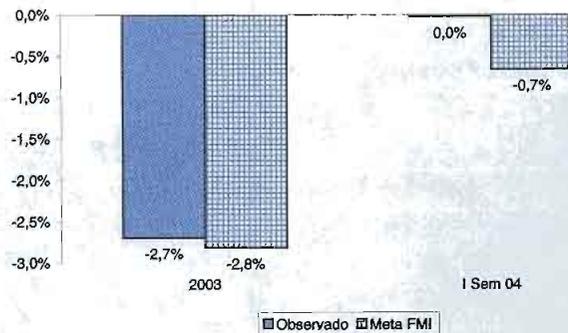
2. Balance Fiscal

La política fiscal ha desempeñado un papel fundamental para alcanzar los resultados macroeconómicos descritos anteriormente. Esta política se ha diseñado para alcanzar la estabilización y reducción del déficit fiscal, objetivos primordiales del Gobierno, en el marco del acuerdo stand by firmado con el Fondo Monetario Internacional, FMI.

Los resultados fiscales observados al cierre de la vigencia de 2003 y del primer semestre de 2004 fueron muy positivos. Dichos balances cumplieron con todas las metas pactadas con el Fondo Monetario Internacional, lo que refleja el compromiso del gobierno de ajustar sus finanzas no solo a través de un incremento significativo en los ingresos, sino también restringiendo gastos.

Gráfico 4

Déficit Fiscal: Metas y Resultados
Balance del Sector Público Consolidado (% PIB)

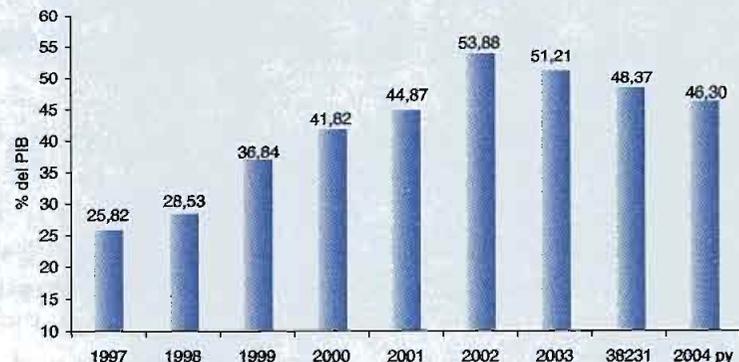


Fuente: CONFIS

El principal efecto de la política fiscal tiene que ver con la reducción de la deuda del sector público no financiero, lo cual es consistente con el objetivo de alcanzar una senda de sostenibilidad fiscal. Con los resultados observados al cierre de 2003, el saldo de deuda del SPNF se redujo, pasando de niveles de 53.9% a niveles de 51.2% del PIB, rompiéndose así la tendencia creciente de los últimos años. El saldo proyectado para finales de 2004 es 46.3% del PIB.

Gráfico 5

Relación Deuda Pública Neta / PIB 1997-2004



Fuente: DGPM, Ministerio de Hacienda

Adicionalmente, la política fiscal ha contribuido a reducir la demanda de bienes finales del sector público, permitiendo un mayor crecimiento del gasto privado. Por otra parte, la reducción del déficit fiscal ha liberado ahorro de la economía que se destinó a financiar al sector privado. Finalmente, el buen desempeño fiscal contribuyó a estabilizar los mercados financieros.

En este sentido, para el año 2003 el déficit del sector público consolidado (SPC) ascendió a \$6.093 mm, 2.7% del PIB. Este resultado estuvo 0.1% del PIB por debajo de la meta negociada con el Fondo Monetario Internacional de 2.9% del PIB, y fue producto de un déficit del sector público no

financiero (SPNF) de 2.9% del PIB, de un superávit del Banco de la República y de Fogafín por 0.6% y 0.3% del PIB, respectivamente, y de costos de la reestructuración del sistema financiero por 0.4% del PIB. Con respecto al año 2002, el déficit del SPC es menor en

un punto porcentual del PIB, lo que a su vez, es reflejo del buen resultado en el SPNF. Esta mejoría es la consecuencia del ajuste en Gobierno Nacional Central por 0.8% del PIB y el mejor resultado en el sector descentra-

lizado de 0.2% del PIB. En el primer semestre de 2004, el déficit consolidado fue muy cercano a cero, superando las metas propuestas y afianzando la estabilidad macroeconómica que se observó en el período.

Cuadro 3
Balance fiscal anual del sector público consolidado

Balances por Período	\$ Miles de Millones		% del PIB	
	2002	2003	2002	2003
1. Sector Público No Financiero	-7.798	-6.479	-3,9	-2,9
Gobierno Nacional Central	-12.434	-12.151	-6,2	-5,4
Sector Descentralizado	4.636	5.672	2,3	2,5
2. Balance cuasifiscal del Banrep.	1.635	1.437	0,8	0,6
3. Balance de Fogafin	601	582	0,3	0,3
4. Costo de la Reestructuración Financiera	-1.181	-941	-0,6	-0,4
Ley de Vivienda	-424	-400	-0,2	-0,2
Liquidación Caja Agraria	-187	-121	-0,1	-0,1
Capitalización Banca Pública	-570	-421	-0,3	-0,2
5. Discrepancia Estadística	-627	-691	-0,3	-0,3
SECTOR PÚBLICO CONSOLIDADO	-7.371	-6.093	-3,7	-2,7

Fuente: CONFIS.

En el 2004 los resultados fiscales siguen su senda de recuperación. Al cierre del primer trimestre de 2004 son positivos, reflejando tanto la política de ajuste del Gobierno Nacional Central, como una mejoría en el sector público descentralizado. Lo anterior condujo al sobrecumplimiento en \$300 mm de la meta establecida con el FMI en dicho período, reflejando el compromiso del gobierno de ajustar sus finanzas dentro del contexto del acuerdo con el FMI, no sólo a través de un incremento significativo en los ingresos, sino de una restricción en los gastos.

El déficit fiscal del sector público consolidado (SPC) al cierre de marzo del año 2004 ascendió a \$824 mm, 0.3% del PIB. Este resultado se encuentra \$376 mm por debajo de la meta acordada con el FMI (\$1.200 mm, 0.5% del PIB). En comparación con el mismo período del año anterior y como porcentaje del PIB, el mejor balance del SPNF, se explica principalmente por los resultados en regionales y locales, seguridad social, Gobierno Nacional Central, Ecopetrol y EPM, los cuales se vieron compensados por los menores resultados en el sector eléctrico y el FAEP.

Cuadro 4
Balance fiscal trimestral del sector público consolidado

Balances por Período	\$ Miles de Millones		% PIB	
	Ene-Mar 2003	Ene-Mar 2004	Ene-Mar 2003	Ene-Mar 2004
1. Sector Público No Financiero	-1.636	-731	-0,7	-0,3
Gobierno Nacional Central	-3.942	-4.218	-1,8	-1,7
Sector Descentralizado	2.306	3.487	1,0	1,4
2. Balance cuasifiscal del Banco de la Rep.	590	389	0,3	0,2
3. Balance de Fogafín	126	125	0,1	0,1
4. Costo de la Reestructuración Financiera	-350	-317	-0,2	-0,1
Ley de Vivienda	-122	-125	-0,1	-0,1
Liquidación Caja Agraria	-121	-97	-0,1	-0,0
Capitalización Banca Pública	-108	-95	-0,0	-0,0
5. Discrepancia Estadística	133	-289	0,1	-0,1
TOTAL	-1.137	-824	-0,5	-0,3

Fuente: CONFIS

Dentro del resultado en materia fiscal para el 2003 y los primeros meses de 2004, cabe resaltar el crecimiento de los ingresos tributarios. Entre mayo de 2003 y mayo de 2004 el crecimiento en general del recaudo fue de 15.4% frente al mismo período en 2002 y 2003, significativa-

mente superior al crecimiento nominal de la economía (10,6% en 2003 y 10,1% en 2004). Parte de este buen desempeño está asociado con los recaudos en el impuesto sobre la renta provenientes de lo dispuesto en la Ley 788 de 2002.

Cuadro 5
Recaudo de Impuestos por la DIAN

PERÍODO JUNIO - MAYO - CIFRAS EN MILLONES DE PESOS			
CONCEPTO	2002-2003	2003-2004	VAR %
INTERNOS	22,113,431	27,125,622	22.7%
RENTA	11,563,348	14,299,811	23.7%
IVA	8,614,424	10,427,590	21.0%
G.M.F.	1,463,500	1,864,380	27.4%
TIMBRE	472,158	533,841	13.1%
EXTERNOS	6,167,448	6,868,487	11.4%
ARANCEL	2,224,967	2,245,967	0.9%
IVA	3,942,481	4,622,520	17.2%
OTROS	14,806	29,755	101.0%
SUBTOTAL	28,295,685	34,023,864	20.2%
SEGURIDAD DEMOCRÁTICA	1,899,121	595,874	N.A.
PATRIMONIO LEY 863	-	213,810	N.A.
TOTAL	30,194,806	34,833,548	15.4%

Por último para el cierre de 2004, se proyecta que el déficit del SPC será de 2.5% del PIB, de acuerdo con la meta establecida con el FMI. Este resultado es producto de un déficit del sector público no financiero (SPNF) de \$6.196 mm, 2.5% del PIB. El balance del SPNF resulta de una recomposición entre el balance del GNC y el

descentralizado, explicado fundamentalmente por las transferencias que el Gobierno debe hacer al sector de la Seguridad Social para compensar el faltante del pago de pensiones del ISS. Es decir, al aislar el efecto que sobre el déficit del GNC tiene el pago del pasivo pensional, este se reduce en 0.3% del PIB entre 2004 y 2005.

II. MEDIDAS FISCALES 2003

El Gobierno de Colombia, como se mencionó, tiene como objetivos sanear las finanzas públicas a través de un proceso de ajuste fiscal e introducir herramientas de gestión pública que permitan una asignación y administración más eficiente y transparente de los escasos recursos públicos.

Para cumplir con estos objetivos, el Congreso de la República aprobó en 2003 un paquete importante de reformas que el Gobierno presentó:

1. Ley Anual de Presupuesto para la vigencia 2004

El Ministerio presentó al Congreso de la República en julio de 2003 el proyecto de Ley de Presupuesto 2004. Dicho presupuesto ascendió a \$77.7 billones y era consistente con el escenario macroeconómico que determina el comportamiento de los principales agregados económicos tales como la evolución del índice general de precios, el crecimiento real de la economía y la evolución de los agregados monetarios y cambiarios, con el fin de evitar la generación de desequilibrios macroeconómicos que den al traste con el cumplimiento de las metas fiscales con que se ha comprometido el Gobierno Nacional ante el Fondo Monetario Internacional.

Adicionalmente, el Gobierno buscó mejorar el proceso presupuestal, principalmente en las áreas relacionadas con temas de transparencia en la información y acceso del público a la misma. En particular, el Mensaje Presidencial que acompañó al Proyecto de Ley de Presupuesto de 2004, y que fue presentado al Congreso de la República en julio 29 de 2003, avanza en el

objetivo de profundización del debate presupuestal y económico en el país. El eje central del documento fue la sostenibilidad de la deuda pública. Una innovación muy importante consistió en la presentación del presupuesto siguiendo una clasificación funcional, coherente con estándares internacionales, lo cual permitió ver el presupuesto desde la óptica de las funciones que desempeña el Estado y los recursos consagrados a su cumplimiento. Adicionalmente, incluyó información sobre pasivos contingentes, gastos tributarios, sensibilidades del presupuesto a los supuestos macroeconómicos y un análisis de la ejecución presupuestal de 2002 y 2003.

2. Limitaciones Estructurales en Materia Tributaria y la Reforma Tributaria de 2003

En diversos países del mundo, a lo largo de los años noventa, las estructuras tributarias cambiaron marcadamente y, en parte muy sustancial, pasaron a enfatizar la necesaria consistencia que se requiere entre las cargas impositivas y el crecimiento de la inversión privada¹. Los países de la antigua Unión Soviética, comenzando en 1994 y continuando en el presente, vienen efectuando ajustes sustanciales en sus estructuras impositivas, en los cuales el énfasis ha sido y sigue sien-

¹ Cabe subrayar la introducción del impuesto plano ("flat tax") en Estonia en 1994, Latvia en 1995, y Rusia en 2001. Es probable que en Rumania se introduzca una vez surtido el proceso electoral. La idea del impuesto plano es gravar, con una tarifa única, a todos los contribuyentes, con un mínimo exento. Este sistema reemplaza el tradicional esquema del impuesto progresivo de renta.

do, la eliminación de los desincentivos para la inversión privada. En Europa, de otra parte, también desde los años noventa, la tarifa marginal de renta se ha venido reduciendo en forma importante. En América Latina, de otra parte, las tarifas marginales rara vez sobrepasan el 30% y, al contrario, es amplia la posibilidad de que en

diversos países continúen cayendo, incluso por debajo del 25%.

De otra parte, en el caso del IVA, la estructura colombiana es inusual en dos dimensiones. Primero, la base exenta y excluida es la más elevada y, segundo, la dispersión de tarifas aplicables es, de nuevo, la más alta.

Cuadro 6
IVA en América Latina (2004)

País	Tarifas IVA	
	General	Diferenciales
Argentina	21%	10,5%, 27%
Bolivia	13%	
Brasil	17%-18%	7%, 25%
Chile	19%	13%, 15%, 27%, 50%
Colombia	16%	2%, 3%, 5%, 7%, 20%, 25%, 35%, 38%
Costa Rica	13%	5%, 10%
Cuba		5%, 10%, 15%, 20%, 25%
Ecuador	12%	
El Salvador	13%	
Guatemala	12%	
Honduras	12%	15%
México	15%	0%
Nicaragua	15%	7%
Panamá	5%	10%, 15%
Paraguay	10%	5%
Perú	17%+2% (municipal)	
República Dominicana	12%	6%
Uruguay	23%	14%
Venezuela	15%	8%

/1 No incluye específicos sobre bienes y servicios.

Fuente: ILPES-CEPAL, sobre la base de cifras oficiales. FMI Yearbook 2002 para Bolivia, Chile, Colombia, Brasil, Argentina, México.

Ministerio de Hacienda para países de Centroamérica, sin incluir El Salvador. Alícuota IVA CIAT e ILPES (CEPAL)

El énfasis que, a lo largo y ancho del mundo, se viene otorgando a la competitividad tributaria no es gratuito. En un mundo globalizado, la inversión nacional y extranjera, y con ella la capacidad de generación de empleos formales y mayores niveles de productividad y crecimiento, fluyen hacia las regiones donde haya mayores incentivos y mayores niveles de estabilidad en materia jurídica. La competencia por estos recursos es muy clara internacionalmente y la inserción de Colombia en este contexto es un desafío que tendremos que enfrentar y superar en los años venideros.

Las consideraciones anteriores, que hacen referencia al mediano y largo plazo, constituyeron un componente importante del debate tributario surtido en Colombia a finales de 2003. El otro, de corto plazo, hace referencia a las implicaciones fiscales del Referendo. En efecto, el 26 de octubre de 2003, el pueblo colombiano tuvo la oportunidad democrática de pronunciarse en las urnas en favor o en contra de un conjunto de medidas de carácter constitucional que buscaban, entre otros objetivos, la adopción de disposiciones que permitieran reducir el gasto público, y destinar importantes recursos a sectores prioritarios como la educación y el saneamiento básico.

Así pues, ante la no aprobación del referendo el paquete de ajuste económico y fiscal propuesto por el Gobierno quedó incompleto y forzó un cambio de énfasis, de la reducción del gasto público, a la búsqueda de alternativas que permitieran un financiamiento sano del mismo. Esto por cuanto, en ausencia de tales disposiciones, y de cara a la enorme rigidez del gasto público, vuelve a gestarse un riesgo de crisis macroeconómica y fiscal y, en consecuencia, de una contracción económica, de un incremento en el nivel de desempleo y de una reducción en los niveles de inversión social redistributiva.

Se pone en peligro entonces el gran avance que durante este año se ha logrado en materia de crecimiento, empleo e inversión social. Como consecuencia, el Gobierno sometió a debate una propuesta de Reforma Tributaria, eventualmente convertida en la Ley 863 de 2003, propuesta que busca armonizar las necesidades de corto plazo y las enormes exigencias que impone la necesidad de ser competitivos internacionalmente en materia impositiva. Lo que eventualmente resultó del debate parlamentario contiene un conjunto de medidas económicas que el Gobierno aspira a implementar en el corto plazo y que incluye medidas tributarias, aduaneras y fiscales, todas ellas orientadas a garantizar la sostenibilidad y solvencia económica del país, así como su crecimiento económico, bienestar y equidad social, para lo cual son condiciones necesarias la reducción del déficit fiscal, el cumplimiento de la deuda pensional y, en general, el saneamiento de las finanzas públicas.

Puntos cruciales que propuso el Gobierno se enmarcan en el contexto anteriormente discutido. Un punto central dentro de esta Reforma Tributaria es el que tiene que ver con los incentivos. El Congreso de la República tuvo la sabiduría de equilibrar el conjunto de normas entre un grupo amplio que eleva la carga, un impuesto patrimonial de 0.3% y una perpetuación de la sobretasa, con un incentivo del 30% a la adquisición de activos generadores de renta. Vale la pena cuantificar los efectos conjuntos de estas disposiciones y reflexionar acerca de los mismos. Primero, una sobretasa de 10% equivale a elevar la tarifa marginal de 35% a 38.5% y ubica a Colombia como el país de más elevada cuota en América Latina. Segundo, esta realidad es aún más preocupante, desde el punto de vista de los incentivos a la inversión, por cuanto se combina con el impuesto al patrimonio. Es así como, por ejemplo, una empresa que obtenga un retorno de 10% sobre su capital, tiene que cancelar, de

manera implícita, un 3% adicional sobre sus utilidades², llevando la tarifa efectiva de 38.5 a 41.5%.

Al introducir la posibilidad de que la inversión sea deducible, en un 30% de la misma, lo que el legislador hizo fue reducir la carga impositiva para aquellas empresas que optan por crecer, y en esa dirección logró equilibrar la carga de los aumentos mencionados. A manera de ejemplo, si la empresa tiene utilidades de \$100 y las reinvierte, la tarifa implícita (sin incluir el efecto del impuesto al patrimonio) pasa de 38.5% ($\$100 \times 0.385$) a 27% ($\70×0.385). Si la empresa distribuye dichas utilidades, la tarifa es 38.5%. Una tarifa implícita de 27% no es, ni mucho menos, baja en términos comparativos internacionalmente. De otra parte, cabe recordar que esfuerzos similares por diferenciar la carga tributaria para aquellas empresas que deciden crecer, respecto de aquellas que optan por repartir utilidades, existen en diversos países a lo largo y ancho del mundo. En América Latina, Chile y Brasil son dos ejemplos prominentes.

De otra parte, es claro que este tipo de incentivos no constituye una reducción permanente de la tarifa, sino un diferimiento de sus implicaciones. Es muy claro que, en la medida en que las utilidades se distribuyan, en los años siguientes a la adquisición de los activos, la tarifa se va elevando, convergiendo, entonces, a la tasa general del 38.5% en el tiempo.

Lo que se buscó en parte con esta reforma es que el sector productivo obtenga los recursos necesarios para

compensar las cargas tributarias que este sector asume. Por esto, el estímulo a la inversión de las empresas tiene por objetivo aumentar la producción y el empleo, de tal forma que genere mayores ingresos públicos en el largo plazo. Así, la reforma estableció que las personas naturales y jurídicas contribuyentes del impuesto sobre la renta, podrían deducir el treinta por ciento (30%) del valor de las inversiones efectivas realizadas sólo en activos fijos reales productivos adquiridos, aun bajo la modalidad de leasing financiero con opción irrevocable de compra, a partir del 1° de enero de 2004. Esta deducción sólo podría utilizarse por los años gravables 2004 a 2007 inclusive.

Esta medida tiene un costo fiscal puntual, no así en términos de valor presente, que el Gobierno estima en \$416.000 millones en 2005 hasta \$183.000 millones en 2008. A partir del año 2009 no hay costos por deducciones y las nuevas utilidades generadas por la reinversión producen un beneficio fiscal. En este sentido, el monto más elevado de dicho beneficio se produce en el año 2010 por un valor de \$526.000 millones.

Por otro lado, esta reforma amplió la sobretasa sobre el impuesto de renta del 5 a 10% en tres años. Se incluyeron bienes que estaban excluidos como exentos. Además, la reforma incluye un impuesto para patrimonios superiores a 3.000 millones del 0.3% por los años gravables 2004 a 2006. Por otro lado, se aumenta el impuesto a los movimientos financieros de 3 por mil a 4 por mil por cuatro años, y se incluyen medidas para controlar la evasión.

² Esto es, cuando las utilidades representan el 10% del patrimonio, un 0.3% sobre el patrimonio equivale a un 3% sobre las utilidades. Esta tarifa implícita tiene la desventaja adicional de que se eleva cuando a la empresa le va peor y se reduce cuando le va mejor.

Para finalizar, la reforma contiene disposiciones de tipo general tales como la destinación al Fondo Nacional de Pensiones de las entidades territoriales del 5% de las contraprestaciones económicas a título de regalías, derechos o compensaciones que correspondan a los departamentos y municipios en cuyo territorio se adelanten explotaciones de recursos no renovables, así como a los puertos marítimos y fluviales por donde se transporten di-

chos recursos o productos derivados de los mismos, y la utilización por parte de las entidades territoriales del 50% del saldo disponible en la cuenta del Fondo Nacional de Pensiones de las Entidades Territoriales, FONPET, para el cubrimiento de las obligaciones por concepto de bonos pensionales y cuotas partes de bonos pensionales, entre otras disposiciones. A continuación se presenta el recaudo esperado por la Ley 863 de 2003 (cuadro 7).

Cuadro 7
Recaudo generado por la Ley 863 de 2003

Recaudo esperado por Reforma Tributaria 2003							
millones de pesos corrientes - incluye antievasión							
CONCEPTO	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
1. Renta	328.136	288.162	500.253	407.263	0	0	0
% PIB.	0,14%	0,11%	0,18%	0,13%	0,00%	0,00%	0,00%
Incremento sobretasa del 5% al 10% por 3 años	328.136	0	376.900	407.263	0	0	0
Mayor recaudo anticipar Marchitamiento. *	0	288.162	123.353	0	0	0	0
2. IVA	-308.590	-252.054	-212.403	-157.742	-93.630	-100.296	-107.437
% PIB	-0,13%	-0,10%	-0,07%	-0,05%	-0,03%	-0,03%	-0,03%
Reducir la retención del 75% al 60%	-302.933	-245.894	-205.747	-150.595	-85.974	-92.095	-98.652
Exclusión de semilla para siembra**	-3.286	-3.578	-3.866	-4.152	-4.447	-4.764	-5.103
Pasar tarifa de aceite crudo de palma del 16% al 10% ***	-2.371	-2.582	-2.790	-2.996	-3.209	-3.437	-3.682
3. Gravamen a la riqueza ****	438.820	462.955	483.788	0	0	0	0
% PIB	0,18%	0,18%	0,17%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
4. Gravamen a los movimientos financieros	550.835	599.777	648.095	695.924	0	0	0
% PIB	0,23%	0,23%	0,23%	0,23%	0,00%	0,00%	0,00%
Pasar de 3 por mil a 4 por mil	550.835	599.777	648.095	695.924	0	0	0
Total en Comisiones Económicas	1.009.201	1.098.840	1.419.733	945.445	-93.630	-100.296	-107.437
% PIB	0,42%	0,42%	0,50%	0,31%	-0,03%	-0,03%	-0,03%
Antievasión	970.187	93.653	101.245	108.758	116.519	124.815	133.702
% PIB	0,40%	0,04%	0,04%	0,04%	0,04%	0,04%	0,04%
Total en Comisiones Económicas con Plan Antievasión	1.979.388	1.192.493	1.520.978	1.054.203	22.890	24.519	26.265
% PIB	0,81%	0,45%	0,53%	0,34%	0,01%	0,01%	0,01%
Subtotal proyecto Gobierno	2.835.405	2.316.285	2.890.905	3.058.405	3.359.622	3.601.162	3.860.731
% PIB	0,77%	0,84%	0,98%	0,96%	0,99%	0,99%	0,99%

* así: 100% desde 2004. (la Ley 788 de 2002 estableció: 30% en el año gravable 2003, 50% en 2004, 80% en 2005 y 100% desde 2006)

** Incluye semillas de : Algodón, Avena, Nuez de almendra de palma, Habas de soya y sorgo.

*** Se supone que el 5% de la producción se vende a industria de alimentos balanceados para animales.

**** Para Patrimonios superiores a 3000 millones a la tarifa del 0.3% por los años gravables 2004 a 2006.

Fuente: Base Gravable del IVA, declaraciones tributarias de renta.

Elaboró: Oficina de Estudios Económicos - DIAN

III. MEDIDAS FISCALES 2004

Para el 2004, el Gobierno sigue comprometido con el buen desempeño de la economía y los resultados de la política que se han venido presentando. En este sentido, se ha diseñado un paquete de medidas económicas que incluyen:

1. Ley anual de presupuesto para la vigencia 2005

El Gobierno presentó al Congreso de la República el 29 de julio del presente año el proyecto de la ley de presupuesto para la vigencia 2005. Este proyecto, al igual que el de la vigencia 2004, es consistente con una meta de déficit fiscal acordada con el FMI, consolidando así la tendencia de reducción del saldo de la deuda pública colombiana que se inició en el año 2003. El presupuesto se realizó teniendo en cuenta el compromiso del Gobierno de seguir reduciendo la relación entre deuda pública y PIB en el 2004.

De manera tan predecible como respetable, diversos analistas nacionales e internacionales expresan gran preocupación por el punto de fondo que contiene el proyecto de Ley de Presupuesto que para el 2005 radicó el Gobierno en el Congreso de la República: el gasto del gobierno crecería en 15.4%, mientras que el PIB nominal lo haría en un 10%.

Desde luego, este par de datos lo dicen todo y justifican la preocupación esgrimida, en algunos casos con gran vehemencia. Vale la pena comenzar diciendo que el Gobierno Nacional comparte plenamente la preocupación y no tiene interés en defender la idea de que nuestra Nación carece de un problema fiscal importante que merece toda la atención. Dicho lo anterior, hay que proceder

a diagnosticar adecuadamente las raíces del lío, para proceder a formular con claridad propuestas concretas y vías de solución.

Primero, conviene decir que si el asunto fuera causado por un despilfarro causado por voluntad del Gobierno, las cosas serían bien sencillas. Si se tratara de unos cuantos proyectos desmesurados que estuvieran en la mira del ejecutivo, en efecto, bastaría echarlos para atrás. Infortunadamente, las cosas no son tan sencillas.

No se trata de un lío coyuntural fácilmente corregible, sino de un espeso problema de tipo estructural, difícil de corregir. Basta una cifra muy simple. Si todo el presupuesto se congelara, salvo en lo atinente al pago de 3 ítems: las obligaciones pensionales, el servicio de la deuda pública y el cumplimiento del mandato constitucional en materia de transferencias para gasto social, el lío no sería, ciertamente, de 15.4%. Sería de 12.5%, cifra que, sin duda, generaría preocupaciones y vehemencias parecidas, por no decir idénticas, a las que hoy vemos.

Esto implica que, sin desmedro de continuar reduciendo el resto del gasto como lo venimos haciendo, debemos ir mucho más allá y atacar las raíces estructurales del lío: las pensiones, la deuda y las transferencias. En materia pensional, este Gobierno y este Congreso le han metido la mano al difícil asunto como no lo hizo ninguno otro desde 1993, año de expedición de la actual ley pensional. Hay que seguir el esfuerzo, comenzando por defender a capa y espada el acto legislativo que en la materia ha presentado el Gobierno, entre otras cosas, para atajar la implicación sobre el potencial de efectuar gasto social en los próximos años que tiene el reciente fallo fatal de la honorable Corte Constitucional.

En materia de deuda, hay que partir de un hecho: el crecimiento económico y la estabilidad financiera constituyen ingredientes imprescindibles sin los cuales cualquier esfuerzo en materia de ingresos o de gastos fiscales se evaporan con facilidad pasmosa. Basta recordar que entre 1997, antes de la crisis, y 2002 la relación deuda/PIB se elevó 30 puntos. Esto implica una herencia que, a una tasa de interés de 8%, nos está fustigando el presupuesto en 2.4% del PIB (\$6 billones) por año. A fin de enfrentar el problema de la deuda –y sin desmedro de proseguir con las reestructuraciones que en 2005 representaron US\$790 millones de alivio presupuestal– el conjunto de toda la política macroeconómica –la tributaria, la monetaria y cambiaria, la de gasto público– tiene que seguir enfatizando el crecimiento y la estabilidad de los mercados financieros. Los facilismos populistas, lejos de aliviar, aumentan, por estas dos vías, la carga de la deuda.

En materia de transferencias hay dos grandes retos. El primero es macroeconómico: trabajar desde ya en el esquema que habrá de sustituir la regla de juego actual, según la cual el monto a transferir crece cada año con la inflación y unos puntos adicionales. Esta es una filosofía sana porque la alternativa –ligar la transferencia al ingreso de la Nación–, enera volatilidad y malos incentivos. Segundo, el factor microeconómico: hay que mejorar en eficiencia a fin de avanzar en calidad y cobertura de la política social a un ritmo significativamente más alto que el observado en la última década, que es realmente pobre.

La agenda fiscal de estos últimos años, que incluye avances notables logrados en el anterior Gobierno, por ejemplo, en materia del fisco territorial, ha sido ambiciosa, pero claramente insuficiente. Lo que estamos haciendo en los tres frentes estructurales es muy importante, pero necesitamos más y en eso estamos día tras día.

2. Proyecto de ley de confianza del inversionista

En la medida en que las inversiones pueden verse afectadas por la inestabilidad de un gran número de normas, el Gobierno ha presentado un proyecto de ley mediante el cual los inversionistas, que cumplan ciertos requisitos, podrán celebrar con la Nación un contrato de confianza inversionista para que el inversionista tenga la confianza y seguridad de que aquellos incisos, ordinales, literales, párrafos o artículos específicos de leyes o actos administrativos, que sean trascendentales para conformar su decisión de invertir, no le sean modificados en su detrimento. Con esta medida se busca promover la claridad en la reglas de juego, de tal forma que para el inversionista se reduce el costo de transacción, lo cual redundará en una mejor asignación de los recursos de inversión. Adicionalmente, desde el punto de vista del Estado, el carácter predecible de las consecuencias de los cambios normativos, mediante la estimación anticipada de los perjuicios que dichos cambios pueden ocasionar al aparato productivo, permite al Estado tomar decisiones informadas y le proporciona los estímulos necesarios para adoptar una política consistente en materia normativa.

3. Ley de Mercado de Valores

En aras de generar confianza, pilar fundamental sobre el cual se erige un mercado, es necesario crear un marco institucional eficiente, íntegro e idóneo. La regulación debe permitir y propender por el funcionamiento de un mercado libre de distorsiones y, de igual manera, crear los espacios para cerrar desequilibrios entre oferta y demanda. Lo anterior implica que es necesario crear bases sólidas sobre las cuales se cimiente el mercado, así como la vigilancia y supervisión del mismo.

Bajo la anterior perspectiva, el Gobierno ha presentado al Congreso de la República un proyecto de ley que pretende subsanar esta falencia, dotando al mercado de valores colombiano de un marco regulatorio adecuado y eficiente que permita mayores niveles de crecimiento, alternativas a las fuentes tradicionales de financiación empresarial y, sobre todo, de un marco claro de actuación para todos los participantes en el mercado, con la suficiente seguridad jurídica para atraer inversionistas nacionales y extranjeros, pero también con la necesaria flexibilidad para facilitar la adecuación normativa a las continuas innovaciones del mercado.

Siguiendo los anteriores lineamientos, el proyecto de ley establece los objetivos y criterios conforme a los cuales el Gobierno Nacional intervendrá las actividades de manejo, aprovechamiento e inversión de recursos captados del público que se efectúen mediante valores, reconociendo las características propias de este mercado y sus agentes al sujetar la intervención gubernamental a unos objetivos y criterios afines a tales actividades. Lo anterior se complementa con la fijación de los instrumentos de intervención, la determinación del concepto de valor y de las actividades que conforman el mercado de valores. Por último, el proyecto de ley contiene una serie de disposiciones de naturaleza ordinaria, para responder a necesidades concretas del mercado, especialmente en materia de infraestructura.

4. Reformas estructurales

a. Renovación del Estado

El proceso de renovación de la administración hace énfasis en la necesidad de repensar los sectores, analizando –independientemente de la situación actual– cuál debe ser el papel del Estado en cada uno. Este ejercicio (i.e.,

la necesidad de ajustar las estructuras organizacionales de las entidades cabeza de sector, sus redes institucionales sus recursos humanos), representa lo que se ha denominado las “Reformas Verticales”, para referirse a aquellas reformas hechas en el contexto sectorial, que cubren desde la cabeza del sector hasta la última de las entidades adscritas o vinculadas.

Una de las características más importantes del programa de Renovación de la Administración Pública es la integralidad del proceso. En este sentido, incluye una serie de políticas específicas que han sido identificadas como cruciales para un mejor funcionamiento del sector público y para la sostenibilidad de las finanzas del Estado.

Estas reformas han sido consideradas como de tipo transversal, puesto que influyen en todas las esferas del Estado. Entre estas políticas se destacan, (i) una reforma al sistema de contratación pública, (ii) la creación de una estrategia gubernamental (con la correspondiente institucionalidad) para la defensa legal del Estado, (iii) el diseño de una política integral para la gestión productiva de los activos propiedad del Estado, (iv) la implantación de un sistema de evaluación de resultados y seguimiento de política para la totalidad de los ministerios y departamentos administrativos, (v) una reforma al sistema de empleo público, (vi) una reforma a los organismos de regulación y control, (vii) una reforma al sistema presupuestal, (viii) la unificación de los sistemas de información al interior del Estado y de este con los ciudadanos, (ix) el fortalecimiento del Gobierno electrónico, (x) una estrategia antitrámites, y (xi) una política de racionalización normativa.

El Gobierno Nacional se ha comprometido en el corto y mediano plazo con un Programa de Renovación de la Administración Pública, PRAP, en todos sus niveles, cuyos resultados ya se observan.

Desde finales de 2002 se comenzó el proceso de reestructuración institucional y, mediante el uso de las facul-

tades presidenciales, propias y extraordinarias, se culminó una primera fase del PRAP, en la cual se fusionaron algunos ministerios, se liquidaron entidades, se crearon nuevas empresas y entidades del Estado, se adelgazaron nóminas y se modificaron estructuras.

Adicionalmente, desde 2002 se inició un proceso, que aún no termina, de supresión de cargos vacantes en las entidades, como un mecanismo útil para limitar las expectativas de gasto. De un total de 236 entidades y 160.048 cargos incluidos en la cobertura inicial del PRAP, hasta finales de mayo de 2004 la Dirección General de Presupuesto Nacional del Ministerio de Hacienda había tramitado certificados de viabilidad presupuestal y el Gobierno Nacional y las Juntas o Concejos Directivos habían expedido los correspondientes actos administrativos de 114 entidades, originando una reducción de 30.202 cargos de las plantas existentes en agosto de 2002.

De estos 30.202 cargos suprimidos, 14.697 corresponden a cargos vacantes sin apropiación presupuestal que no generan ahorros presupuestales por estar “congelados”. El costo de las vacantes suprimidas que no tenían respaldo presupuestal a precios de 2003 es de \$357.3 miles de millones, que si bien no implican disminución de gasto, reducen la capacidad de las entidades de generar presión en el futuro sobre los gastos de funcionamiento. Los restantes 15.505 cargos vacantes contaban con apropiación presupuestal, por lo que su supresión tendrá efectos favorables sobre el ahorro de la Administración Pública Nacional al finalizar el año 2006.

b. Reforma al Estatuto Orgánico de Presupuesto

Por una parte, se radicó el 16 de diciembre de 2003 el proyecto de ley 194/2003 Cámara “por la cual se expide la Ley Orgánica de Presupuesto”, el cual fue aprobado

en primer debate en la Comisión Cuarta de la Cámara de Representantes el día 16 de junio de 2004.

Este proyecto de ley gira en torno a tres objetivos: equilibrio entre los ingresos y los gastos públicos que garantice la sostenibilidad de las finanzas públicas en el mediano plazo; asignación de los recursos de acuerdo con las disponibilidades y las prioridades que el proyecto establece; y utilización eficiente de los recursos en un contexto de transparencia.

Para desarrollar estos objetivos, se introduce un sistema presupuestal basado en una perspectiva de mediano plazo que garantice la consistencia macroeconómica y se crean instrumentos para lograrlo. Esta perspectiva se organiza a través de los siguientes instrumentos: el Marco Fiscal de Mediano Plazo; el Marco de Gasto de Mediano Plazo y el Presupuesto Público Nacional.

En concordancia con la Ley de Responsabilidad Fiscal, el Marco Fiscal de Mediano Plazo debe contener, entre otros, el programa macroeconómico a diez años y las proyecciones fiscales que se desprenden del mismo, las metas anuales de gasto agregado, un análisis de la sostenibilidad de la deuda pública, el costo fiscal de las exenciones, deducciones o descuentos tributarios existentes, el costo fiscal de las leyes sancionadas durante la vigencia 2003 y la valoración de los pasivos contingentes. Vale la pena destacar que el Marco Fiscal fue presentado al Congreso de la República en junio del presente año.

Por su parte, el Marco de Gasto de Mediano Plazo está incluido dentro del proyecto de Reforma al Estatuto Orgánico como un instrumento nuevo, por medio del cual el Gobierno Nacional, en el seno del Consejo de Ministros, adopta decisiones en materia de composición del gasto sectorial para los siguientes cuatro años, teniendo

en cuenta el techo de gasto derivado del Marco Fiscal de Mediano Plazo. Se calculan techos sectoriales que incluyen el gasto de funcionamiento e inversión y que deben ser consistentes con las políticas y programas gubernamentales.

Adicionalmente, las apropiaciones estimadas para el primer año del Marco de Gasto de Mediano Plazo, sirven de base para la elaboración del Presupuesto Público Nacional anual, mientras que las proyecciones para los tres años siguientes son indicativas. Cabe resaltar que este sistema ha sido adoptado en varios países, muchos de ellos con problemas fiscales similares a los nuestros.

El proyecto de ley también incorpora criterios sobre gasto público que permitan su jerarquización y establece que se debe dar prioridad al gasto público social, al servicio de la deuda y al funcionamiento de las entidades. Así mismo, se propone una definición de gasto público social, basada en un análisis de la Constitución y de la jurisprudencia de la Corte Constitucional, que incluye el gasto para satisfacer las necesidades básicas insatisfechas de salud, saneamiento ambiental, agua potable, educación, deporte, vivienda, seguridad social y los subsidios para servicios públicos domiciliarios, de conformidad con lo que se defina en el respectivo Plan de Desarrollo.

Además, se presentan mecanismos para controlar la existencia de rentas de destinación específica al establecer que cualquier renta de este tipo que se cree debe estar asociada al concepto de gasto público social definido y que éstas deben ser temporales, en función del cumplimiento de los objetivos sociales que la fundamentan. Adicionalmente, su continuidad debe ser evaluada por el Congreso de la República de manera periódica.

Se incluye un capítulo sobre clasificación presupuestal siguiendo estándares internacionales, en coherencia

con lo mencionado anteriormente, lo cual permitirá, entre otras, que se lea de manera transparente la diferencia entre rentas y gastos, revelando cuál es el financiamiento o endeudamiento que el presupuesto nacional implica. Adicionalmente, el gasto de funcionamiento y el servicio de la deuda se clasifican como tal, y no como inversión.

De otro lado, se fortalece y organiza el ciclo presupuestal, el cual se inicia con la programación del presupuesto, pasa por los trámites ante el Congreso, la ejecución presupuestal en todas sus etapas y finalmente el seguimiento y evaluación del presupuesto.

Vale la pena destacar que el proyecto de ley incluye mecanismos de control del gasto por parte del Ministerio de Hacienda, lo cual dará mayor margen de maniobra en el manejo de la política fiscal.

Por último, el proyecto de ley incluye un capítulo para las empresas industriales y comerciales del Estado y sociedades de economía mixta, otorgándoles mayor autonomía dentro del cumplimiento de techos fiscales preestablecidos y metas de gestión, uno para temas de Crédito Público y Tesorería, y uno para las Entidades Territoriales.

c. Proyecto de acto legislativo

El Sistema General de Pensiones, incluyendo el régimen de transición, y los regímenes exceptuados en Colombia han venido presentando dificultades de financiamiento que se reflejan en elevados déficit operacionales. En efecto, el déficit operacional, medido como el desequilibrio entre cotizaciones y beneficios del sistema pensional, generó la necesidad de utilizar recursos de las reservas del ISS y del Presupuesto General de la Nación equivalentes al 3.3% del PIB en el año 2000 (\$5.1 billones) y de 4.6% del PIB para el año 2004 (\$8.2 billones).

El déficit operacional en materia de pensiones agravaba la difícil situación económica que venía atravesando el país, la cual repercutía negativamente en el empleo, en los ingresos tributarios y de cotizaciones. En efecto, para financiar el gasto social de pensiones, de acuerdo con las obligaciones constitucionales, durante los últimos diez años, la Nación ha utilizado recursos que de otra forma habrían estado destinados a otros fines y objetivos esenciales del Estado. Como consecuencia, la Nación ha debido recurrir a un creciente endeudamiento interno y externo para financiar entre ellas la creciente inversión social en salud y educación.

Adicionalmente, el déficit operacional por pasivos pensionales de los últimos 12 años, ascendía antes de la Ley 797 de 2003 al 30.5% del PIB, es decir que equivalía el 60% de la deuda pública total, lo cual era insostenible macroeconómica y fiscalmente. La carga sobre la generación actual y las futuras no era consistente con los ingresos de las mismas.

El valor de la proyección del déficit pensional en ese entonces, de acuerdo con cifras del DNP, ascendía al 207% del PIB de 2000, en un horizonte de 50 años.

Fue por estas razones que se propuso por parte del Gobierno reformar el sistema pensional y el Congreso aprobó las Leyes 797 y 860 de 2003 con las cuales el déficit pensional disminuyó a 170,2% del PIB en el mismo horizonte.

Sin embargo, si bien las reformas adoptadas contribuyeron a mejorar el balance operacional del sistema, no han logrado equilibrarlo totalmente. El país todavía está gastando más en seguridad social que en otros sectores que también representan en una u otra forma prioridades constitucionales.

Ante esta situación, se hace necesario mantener la sostenibilidad respecto de los nuevos afiliados y buscar

mecanismos adicionales para financiar el déficit que se origina en las prestaciones reconocidas y en curso de reconocimiento. El proyecto de Acto Legislativo que se presenta a consideración del Congreso de la República pretende reforzar las medidas adoptadas con las leyes 797 y 860 de 2003. Este proyecto constituye un elemento fundamental dentro del conjunto de medidas que se han venido adoptando para hacerle frente a los graves problemas que se presentan en materia de financiación del pasivo pensional.

A través de dicho proyecto se introduce como objetivo la sostenibilidad financiera del Sistema de Seguridad Social, asegurando realmente la efectividad del derecho a una pensión para todos los colombianos, y conciliando el derecho a las pensiones con la necesidad que tiene el Estado de destinar recursos para atender sus deberes frente a todos los colombianos en materia de salud, educación y otros gastos sociales. Buscando lograr lo anterior, también se establece, que a partir de la vigencia del presente Acto Legislativo, el Sistema General de Pensiones sólo reconocerá trece mesadas al año.

Adicionalmente, el proyecto busca asegurar que el sistema pensional colombiano sea equitativo para todos los colombianos, para lo cual señala que a partir de 2008 los requisitos y beneficios pensionales serán los que establezca la Ley del Sistema General de Pensiones.

d. Modelo único de ingresos, servicios y control atomizado, MUISCA, en la DIAN

Las circunstancias actuales son favorables para acometer un proyecto de esta magnitud, el cual mejorará la gestión y la imagen de la administración de la DIAN y reducirá significativamente el fraude fiscal, lo que en últimas redundará en un beneficio para el país, sus in-

gresos y lo que con ellos podrán beneficiarse los ciudadanos colombianos.

El espíritu del MUISCA – Modelo Único de Ingresos, Servicios y Control Automatizado – es que en el mediano plazo el Estado cuente con las herramientas para que la sociedad colombiana se pueda comprometer en el cabal cumplimiento de sus obligaciones económicas para con él y que la DIAN logre niveles de eficiencia óptimos.

El MUISCA, es una solución rentable, necesaria y justificada para la administración, que consigue:

- Racionalización profunda de los procedimientos, simultánea a una mejor calificación de los funcionarios encargados de su gestión, disminuyendo la burocracia.
- Modernización de la administración tributaria, aduanera y cambiaria, apostando por un cambio de filosofía que la integre en la vanguardia y la modernidad de una forma decidida y perdurable.
- Mejora de la atención y servicio que se presta al ciudadano, disminuyendo la presión fiscal indirecta.
- Informatización de procesos de gestión masivos.
- Consecución de una información fiable y de calidad, sin errores ni “basuras” que produzca resultados efectivos y duraderos.
- Integración en el tratamiento conjunto de todos los ingresos tributarios y no tributarios.
- Reducción de costos financieros como resultado de atemperar los flujos de gastos e ingresos.

- Integración de todos los organismos de la administración en los circuitos de recaudación ejecutiva.
- Supresión inmediata de partes, resúmenes y estadísticas parciales de gestión, con toda la información integrada en el sistema.

El MUISCA como solución estructural, que permitirá el aprovechamiento pleno de la información y la óptima gestión de la Institución, se planificó en diferentes fases desde la preparación y organización del proyecto hasta su implantación.

El proyecto inició su fase de diagnóstico en noviembre de 2002 y culminó a mediados de 2003. Desde julio del mismo año se inició la definición de las especificaciones de los diferentes subsistemas, que comprenden, la organización y métodos, los referidos a la misión, el apoyo administrativo y el soporte. Se tiene previsto que la última fase de mantenimiento estacionario de todo el sistema se dé a partir de agosto de 2006.

Por último, el MUISCA ha redireccionado el grueso de las adquisiciones hacia una integración sostenible de los medios e instrumentos tecnológicos con los que cuenta y necesita la DIAN, para apalancar la estrategia del modelo y para prestar los servicios informáticos dentro de los conceptos más exigentes aplicados en arquitectura de sistemas y sobre tecnología de punta, lo que ha permitido reducir costos ocultos o redundantes y se ha cumplido con las perspectivas que requiere el nuevo modelo. Como ejemplo en el año 2004, se ha obtenido un ahorro del 50% en la renovación de las licencias corporativas, comparado con los contratos de vigencias anteriores.

IV. FINANCIAMIENTO PÚBLICO

Con el fin de optimizar el manejo de la caja y el financiamiento de la Nación, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público fusionó dos Direcciones Generales a principios del año: la Dirección General de Crédito Público y la Dirección General del Tesoro Nacional. En particular, con esta fusión, se pasó de un manejo compartido de los títulos del Gobierno TES³, a una unificación de todo el proceso de financiación en una sola Dirección. Así, la Nación estará en capacidad de coordinar mejor su proceso de captación de recursos con el uso de los mismos, de forma tal que se minimice el costo financiero sobre el Presupuesto General de la Nación, y ese espacio se utilice en gastos sociales más productivos; claro está, dentro de un entorno general de atender oportunamente todos los pagos de la Nación.

Adicionalmente, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público ha venido desarrollando una estrategia de mediano y largo plazo que integre tanto los compromisos contraídos en los mercados internos, como en los mercados externos. En este sentido, la administración de la deuda pública durante el período julio 2003-julio 2004 se ha concentrado en tres objetivos: i) cubrir las necesidades de financiación, ii) profundizar el mercado de capitales local y iii) realizar operaciones de manejo que mejoren el perfil de la deuda y reduzcan los riesgos inherentes al mismo.

1. Financiamiento interno y desarrollo del mercado de capitales local

Durante el período de análisis, se implementó una estrategia orientada al desarrollo y consolidación de un mercado de capitales para los títulos del Gobierno Nacional, para con ello incentivar el mercado local. Esta estrategia se adelantó a través de la reapertura de “emisiones objetivo” de TES, minimizando así el costo de posicionamiento de las mismas y brindando un referente importante en puntos de la curva de rendimientos a los que se quiere suministrar profundidad y liquidez.

Los Títulos de Tesorería TES se han convertido desde finales de la década pasada en la principal fuente de financiación del Plan Financiero en el Gobierno Central. Su importancia ha radicado en varios factores; uno de los más importantes hace referencia al énfasis de la Nación en buscar una menor dependencia al endeudamiento externo, el cual durante los últimos años ha presentado fuertes volatilidades en tasas de interés y tasas de cambio. Estos riesgos, asociados además a un contexto de aversión hacia los mercados emergentes, conllevar la disminución de mecanismos de financiación vía mercado de capitales.

Por lo anterior, se ha desarrollado una estrategia de endeudamiento en pesos colombianos principalmente, buscando mejorar las condiciones de negociabilidad de los títulos en circulación. Después de las altas volatilidades y elevadas tasas de interés afrontadas por el mercado en buena parte del segundo semestre de 2002 y una

³ En la Dirección General del Tesoro Nacional se negociaban los TES de Corto Plazo, las operaciones convenidas y las colocaciones forzosas, mientras que la Dirección General de Crédito Público se responsabilizaba de las colocaciones de TES por subasta.

vez revisadas las reglas de participación en el mercado de deuda pública por parte de los Creadores de Mercado, se obtuvieron grandes resultados en los aspectos de profundidad de mercado, mayores volúmenes de negociación y menores tasas de interés.

a. TES de Corto Plazo

En el último año, los TES de corto plazo han tenido una positiva evolución que se refleja en los volúmenes colocados en el mercado primario, así como en los niveles de transacción y en el comportamiento de las tasas en el mercado secundario. Si bien los TES de Corto Plazo no son un mecanismo de financiamiento de apropiaciones presupuestales, son un mecanismo importante para el desarrollo del mercado de capitales, pues brindan un referente de corto plazo cero riesgo para el mercado y una alternativa para diversificar portafolios. De su fortalecimiento depende también en gran medida el inicio de un mercado de derivados en Colombia.

En este sentido, las colocaciones a 30 de junio de 2004 se ubican en un monto semanal de \$80 mil millones, un incremento significativo comparado con \$5 mil millones que se tenía el año anterior; esto demuestra no sólo una importante labor de mercadeo por parte del Ministerio al interior del sistema financiero, sino una aceptación por parte de los inversionistas, lo que implica una mayor liquidez para la emisiones y un mayor dinamismo de estas en el mercado secundario.

b. TES a Largo Plazo

Durante el período comprendido entre julio de 2003 y junio de 2004 se realizaron colocaciones primarias de TES por los mecanismos de mercado (subastas) y con entidades públicas (operaciones convenidas y forzosas) en un monto nominal de \$13.9 billones, equivalente a cerca de la mitad del financiamiento requerido en ese período (ver cuadros 5 y 6).

Cuadro 5
Colocación de TES
Periodo Julio - Diciembre 2003

Operación	Meta Anual	Colocación en Periodo	Porcentaje Ejecución
Subastas	6,322	2,837	45%
Convenidas	3,988	1,456	37%
Forzosas	2,547	867	34%
Total	12,857	5,161	40%

Cifras en miles de millones de pesos

Cuadro 6
Colocación de TES
Periodo Enero - Junio 2004

Operación	Meta Anual	Colocación en Periodo	Porcentaje Ejecución
Subastas	7,800	4,251	54%
Convenidas	5,600	2,835	51%
Forzosas	2,400	1,584	66%
Total	15,800	8,670	55%

Cifras en miles de millones de pesos

2. Financiamiento Externo

Un punto muy importante del programa económico está fundamentado en buscar y consolidar el apoyo de la comunidad internacional. A fin de obtener los recursos necesarios para llevar a cabo el programa macroeconómico del gobierno, se han utilizado distintas fuentes de financiamiento, incluyendo los mercados de capitales externos e internos, la banca multilateral y la banca comercial.

a. Bonos

A pesar del difícil acceso de los países latinoamericanos a los mercados de deuda internacional, el Ministerio aseguró los recursos externos necesarios a través del mercado de capitales norteamericano.

Con el fin de cumplir la meta de colocación de bonos establecida para el año 2003⁴, en agosto se realizó una transacción con el Fondo de Ahorro y Estabilización Petrolera (FAEP). Esta transacción consistió en la reapertura de los bonos global 2006 y global 2007 por un monto de USD167 millones y USD63 millones respectivamente.

La meta de financiamiento en bonos para el 2004 se estableció en USD 1.200 millones, teniendo en cuenta que en el 2003 no se realizaron operaciones de prefinanciamiento. Dados los bajos niveles de tasas de interés y de spreads a comienzos del año, se emitió un bono con vencimiento en 20 años por USD500 millones y cupón

de 8,125%. Este bono fue el primero en tener cláusulas de acción colectiva (Collective Action Clauses, CACs) por parte de Colombia.

b. Banca Multilateral y Comercial

Respecto al uso de fuentes externas de financiación diferentes al mercado de capitales, entre julio de 2003 y junio 30 de 2004, se suscribieron 17 contratos de empréstito externos que ascendieron a US\$1.938 millones, de los cuales US\$1.923 millones fueron suscritos por el Gobierno Nacional y una operación de US\$15 millones con el Banco Mundial para el sector de educación con garantía del Gobierno Nacional, suscrita por el departamento de Cundinamarca.

De los empréstitos del Gobierno Nacional, US\$1.411 millones se contrataron con la banca multilateral y US\$512 millones con la banca comercial y proveedores. Del monto correspondiente a banca multilateral, US\$1.175 corresponde a préstamos sectoriales de libre destinación y US\$236 millones son de destinación específica a proyectos de inversión.

Los préstamos sectoriales contratados para ser distribuidos entre los sectores prioritarios del presupuesto nacional para las vigencias 2003, 2004 y 2005 son: (i) con el Banco Mundial, Sectorial de Ajuste Fiscal e Institucional II por US\$150 millones, Programático Reforma Social y Laboral por US\$200 millones, (ii) con el Banco Interamericano de Desarrollo, BID, Programa de Reforma de Salud y Seguridad Social por US\$400 millones y (iii) con la Corporación Andina de Fomento, CAF, Programa Reforma del Estado, Competitividad e Inversión Social por US\$300 millones y Apoyo al Programa Económico por US\$125 millones.

⁴ Dentro de la estrategia para el 2003, se estableció la meta de financiamiento en bonos para el año en USD 1000 millones, teniendo en cuenta los USD 400 millones del prefinanciamiento 2002. En el mes de enero la nación colocó USD 500 millones con vencimiento en el 2033.

Los préstamos del Gobierno Nacional de destinación a proyectos de inversión específica fueron: Fortalecimiento Institucional de la Procuraduría General por US\$14 millones, Rediseño y Reorganización de las Redes de Prestación de Servicios de Salud por US\$72 millones y Vivienda de Interés Social Urbana por US\$150 millones con el BID.

3. Operaciones de manejo de deuda y administración del riesgo

El objetivo fundamental de las operaciones de manejo de deuda es reducir el riesgo financiero a través del mejoramiento del perfil de vencimientos y la disminución de las amortizaciones en el corto plazo. Durante el período analizado se realizaron diversas operaciones de manejo de deuda externa e interna que tuvieron efectos favorables en el perfil de vencimientos de los años 2004, 2005 y 2007.

Actualmente hay vigentes tres coberturas de deuda con el fin de reducir la exposición al riesgo de tasa de cambio de obligaciones en monedas diferentes al dólar. Debido a la alta volatilidad del mercado y al escenario de rápido crecimiento de las tasas de interés, hasta el momento el Gobierno no ha llevado a cabo ninguna operación adicional de manejo de deuda externa.

En relación con el manejo de deuda interna, también se han realizado operaciones que buscan mejorar el perfil de vencimientos y los principales indicadores de riesgo de refinanciación, mantener el saldo de la deuda, mejorar la liquidez de las emisiones y anticiparse al roll-over de la deuda para los próximos años. Durante el primer semestre de 2004 se han realizado 10 operaciones de manejo de deuda interna, consistentes en el intercambio de vencimientos de deuda representados en TES denominados en pesos y dólares, por otros de la misma denominados en pesos, por un valor nominal de \$661.844 millones.

Finalmente, vale la pena destacar los resultados de las últimas visitas de las agencias calificadoras de riesgo al país. El 14 de julio de 2003, Standard & Poor's mejoró la perspectiva de la calificación de la deuda externa de largo plazo de Colombia de negativo a estable, siendo ésta la primera revisión al alza desde el 21 de septiembre de 1994. Esta calificación fue ratificada en octubre del mismo año a pesar de la no aprobación del referendo. Adicionalmente, en marzo de 2004 la firma calificadora de riesgo Fitch Ratings mejoró la perspectiva de Colombia de negativa a estable como respuesta a la mejor posición fiscal del Gobierno, a la fuerza presentada por la estabilización económica y a la apreciación del peso. Todo lo anterior, ratifica la confianza en la administración Uribe y envía una señal muy positiva al mercado.

Conclusiones

El período 2003-2004 está caracterizado por un proceso de consolidación del crecimiento económico, basado en la iniciativa y la inversión privada y ambientado en un entorno internacional más favorable. Este crecimiento es generalizado a los diversos sectores de la producción y se refleja en favorables tendencias, por el lado de la demanda, tanto en los hogares como en las empresas, y en una generalizada estabilidad de los mercados financieros orientada por el ajuste fiscal y la reducción de la inflación.

La recuperación ha permitido mejorar notoriamente, aunque aún en grado insuficiente, en los indicadores sociales, comenzando por la situación del mercado laboral. La reducción en la tasa de desempleo, que probablemente llegará a 12.5% a finales de 2004, está acompañada por un proceso notorio de formalización que se refleja en la afiliación a la seguridad social.

Colombia no está exenta de enormes riesgos y fragilidades que tenemos que corregir. Primero, la carga pensional ya es muy notoria en el presupuesto nacional, a diferencia de años anteriores en los cuales la reserva era positiva. En 2005, agotada dicha reserva, la carga presupuestal se elevará a niveles de \$16 billones, incluyendo el efecto presupuestal de las mesadas pensionales y las cargas en materia de aportes gubernamentales a los di-

ferentes fondos provisionales, es decir un preocupante 40% del recaudo tributario esperado. En el segundo semestre de 2004 y el primero de 2005 será fundamental avanzar en la reforma constitucional en materia pensional, con el fin de producir un ajuste del pasivo del orden del 30% del PIB.

Segundo, tenemos limitaciones en nuestra estructura tributaria que ya son muy visibles, al contrastarla con países vecinos y con países de otras regiones, países que van a estar compitiendo con Colombia en los años venideros, por los flujos de inversión nacional y extranjera sin duda indispensables para avanzar en materia de crecimiento económico y de equidad social. Para el Gobierno y para el Congreso esta realidad tiene que ser un eje esencial de reflexión y diálogo, dado el tamaño de sus efectos potenciales. Es muy alentador que diversos parlamentarios hayan participado con gran entusiasmo en las sesiones de la mesa del acuerdo político que comenzó a sesionar en marzo de 2004 y que permitió escuchar los planteamientos de numerosos expertos en materia tributaria. Sin duda, es importante continuar en este ambiente de reflexión y análisis con el fin de consolidar el ambiente político para, más temprano que tarde, poder solucionar unas falencias estructurales, ampliamente diagnosticadas, que vulneran innecesariamente el futuro económico colombiano.





Ministerio de Hacienda y Crédito Público