

**Reforma Constitucional:  
UN DEBATE CRUCIAL**

El proyecto de acto legislativo No.5 presentado por el gobierno al Congreso merece ser debatido con la ponderación y el buen juicio que la situación fiscal del país exige.

Claro que el corazón del problema está en la voluntad política del eje gobierno - Congreso para atender seriamente los desafíos generados por la situación de las finanzas públicas. Pero necesitamos reglas del juego constitucionales más flexibles.

Una vez conocido el proyecto, se han producido apresuradas reacciones descalificadoras; al país no le conviene que esta clase de actitud en el análisis público siga prosperando; hoy, más que nunca, Colombia necesita hacer amplios debates sobre los problemas de las finanzas públicas y las alternativas para superarlos.

El principal elemento positivo del proyecto es que busca hacer más franco y democrático el ejercicio de la responsabilidad política sobre el modo de asignar y financiar el gasto público.

Sin embargo, la Asobancaria también considera que deben ser objeto de muy seria evaluación y crítica varios aspectos del proyecto de la reforma propuesta; nos referimos principalmente al papel que las pensiones, los salarios de los servidores públicos, los impuestos y los cupos de endeudamiento jugarían en el balance del presupuesto.

Este proyecto, que en todo caso no es ninguna perla en dulce frente a los intereses de los contribuyentes, necesita una

oportunidad, exige la atención del legislativo y merece una seria discusión pública.

**Suspicias de afán...**

La Asobancaria no cree que el proyecto de reforma pretenda instaurar una "dictadura fiscal".

Conviene hacer algunas precisiones. La posibilidad de que el gobierno en forma autónoma decreta impuestos permanentes, no está contemplada en el proyecto de acto legislativo.

En el caso de ser decretados bajo un estado de excepción, requerirían de la aprobación del Congreso para tener el carácter de permanentes y, en el evento de ser sancionados bajo un estado de situación fiscal crítica, tendrían que convertirse en un complemento legal de la ley de presupuesto.

Por el contrario, el proyecto busca ampliar la responsabilidad política del Congreso en las decisiones presupuestales, especialmente cuando los ingresos corrientes resulten insuficientes para financiar los gastos de funcionamiento e inversión.

El estado de cosas de los últimos siete años sí podría calificarse como una dictadura fiscal: sobre el Ministerio de Hacienda recae la mayor parte de la responsabilidad técnica y de las culpas políticas originadas en las decisiones presupuestales; ello ha llevado, a que en el pasado reciente se tomen decisiones arbitrarias, como las de financiar gastos permanentes con ingresos transitorios.

Este tipo de decisiones se ha tomado en el marco de acuerdos entre el ejecutivo y el legislativo, no debatidos ante la opinión

pública, por la ausencia de mecanismos constitucionales y legales que le otorguen a la discusión presupuestal la dimensión política que merece.

### **Lo bueno**

Además de la conveniencia política, el proyecto de acto legislativo contiene propuestas que atacan de frente la inflexibilidad del gasto público; ello tendría apreciables conveniencias económicas para el país.

Concretamente, mediante el artículo 11 del proyecto legislativo se busca ampliar el margen de control del Estado sobre la dinámica del gasto público; se propone en él la eliminación tanto de las preasignaciones de montos o porcentajes del presupuesto, como de las rentas de destinación específica, excepto las transferencias intergubernamentales.

Las preasignaciones y las rentas de destinación específica son, en general, imposiciones constitucionales y legales, que obligan la inclusión en el presupuesto de partidas anuales, orientadas a un rubro específico de gasto; ellas están atadas como un porcentaje fijo de los ingresos o los gastos de la Nación, sin importar cuál sea la situación de la economía.

La eliminación de estas camisas de fuerza es conveniente para el país; esta modificación permitiría eliminar duplicidades de gasto provocadas por la superposición de leyes que ordenan gasto hacia diversos sectores de la economía. Además, permitiría ampliar la capacidad del gobierno central para asignar el presupuesto de acuerdo con los criterios fijados en su plan de desarrollo y/o con las fluctuaciones del ciclo económico.

Actualmente, casi el 80% del gasto público está predeterminado por mandatos

constitucionales y legales; por esto, es mínima la capacidad del gobierno para asignar los gastos relacionados con la puesta en marcha de su plan de desarrollo.

Así, en el intento de romper esta restricción, sin acudir a reformas constitucionales y legales, se ha venido ampliando el déficit fiscal.

Aquí cabe la pregunta: ¿para qué se elige un gobierno a partir de un voto programático, si en la práctica éste tiene las manos atadas para hacer realidad sus programas?

Además, la eliminación de las rentas de destinación específica ha sido recomendada desde hace más de dos décadas por diversas Comisiones de Gasto Público que han estudiado los problemas de las finanzas públicas nacionales. Incluso, esta propuesta también formó parte del paquete de reformas constitucionales que el gobierno nacional presentó al Congreso en la pasada legislatura.

Por otra parte, la eliminación de los dos últimos incisos del artículo 350 de la Constitución Política, propuesta en el artículo 13 del proyecto de acto legislativo, también implica la eliminación de notorias inflexibilidades que en la actualidad le impiden al gobierno nacional asignar el presupuesto de acuerdo a las prioridades definidas en el plan de desarrollo y/o de acuerdo con el ciclo económico.

La eliminación del primer inciso significaría que, de ahora en adelante, el gobierno podría asignar el gasto social territorial (sin incluir transferencias intergubernamentales) de acuerdo a las prioridades fijadas por el plan de desarrollo nacional.

La eliminación del segundo inciso significaría salir de la camisa de fuerza que actualmente obliga al gobierno nacional a

no disminuir porcentualmente el gasto de inversión con respecto al del año anterior. En la práctica, ante el crecimiento febril del gasto de funcionamiento y la menor dinámica de los ingresos corrientes, el gobierno se ve obligado a asignar partidas de inversión que sabe que no está en capacidad de ejecutar.

Por otra parte, en los artículos 3, 4, 10 y 13 se señalan cambios de funciones y competencias entre la Contaduría Pública y la Contraloría General de la República.

Las modificaciones contenidas en estos artículos son convenientes para que en el futuro se disponga de más y mejor información fiscal.

Mediante estos cambios se pretende concentrar los esfuerzos técnicos de la Contraloría General de la República en auditar y conceptuar sobre la contabilidad nacional y el estado de las finanzas públicas; a su vez, la Contaduría General de la Nación se debe dedicar, de manera exclusiva, a centralizar, consolidar y unificar la contabilidad de todas las entidades del Estado.

### **Propuestas controvertidas**

Además de incluir propuestas como las antes descritas, el proyecto contiene proposiciones que han resultado muy controvertidas sobre la manera como deben ser superadas situaciones complicadas de déficit fiscal; por su trascendencia, éstas no deben ser descalificadas de plano.

Si se las desdeña, el país perdería la oportunidad de debatir *ahora mismo* la definición de una agenda que permita aumentar el margen de maniobra del Estado para manejar el gasto público.

El artículo 7 del proyecto de acto legislativo ha sido el más controvertido; en él se introducen reformas relacionadas con la

discusión y aprobación de la ley anual de presupuesto.

Mediante este artículo se crea una nueva figura: *la situación fiscal crítica*; ella se dará cuando el presupuesto presente déficit primario (o sea que los ingresos corrientes programados sean inferiores a los gastos de funcionamiento e inversión).

Definida así, la situación fiscal crítica se convertiría en algo así como un estado de excepción originado en un hecho contable, certificado por la Contraloría General de la Nación.

La responsabilidad política de la superación de la situación fiscal crítica recaería en el Congreso de la República. El proyecto plantea que, por mandato constitucional, sería necesario discutir y tomar en forma integral las medidas legales necesarias para corregir el problema.

Esto representa, sin duda, un gran avance con respecto a la situación actual; hoy en día, se aprueban anualmente presupuestos desbalanceados, que posteriormente deben ser financiados mediante otras leyes que autoricen aumentos en los impuestos y/o en la deuda pública.

Además de hacer más transparente la discusión presupuestal, una reforma de esta naturaleza podría servir para atenuar las presiones de gasto resultantes de la asimetría de intereses y responsabilidades políticas al interior del Congreso y entre éste y el ejecutivo; en el presente decenio, esta presión se ha reflejado en un aumento permanente del erario público.

Con la reforma, tanto el Congreso como el gobierno se verían precisados a buscar acuerdos para definir magnitudes de gasto, con el ojo puesto en la capacidad de la sociedad para pagar impuestos y en el

ambiente político que rodea la discusión del presupuesto.

En la actualidad, el Congreso y el ejecutivo comparten la potestad de incluir gastos, pero es en éste último en quien recae la responsabilidad de su financiación.

Ello propicia un oscuro sistema de negociación: el gobierno presiona y le endulza la píldora al Congreso para que autorice el cobro de más impuestos y/o el aumento de la deuda pública, a riesgo de paralizar el funcionamiento del Estado; a su vez, los miembros del Congreso, en forma individual, presionan al gobierno para que incluya, por ejemplo, gastos regionales específicos, a cambio del respaldo político requerido para aprobar las leyes que permiten la financiación del presupuesto. Y la ciudadanía es allí el gran ausente y la gran víctima.

Gracias a estas prácticas, las leyes tributarias se han vuelto recurrentes, al tiempo que han crecido el gasto y la deuda pública. Esa sí es una virtual dictadura.

Además de la disminución de la inercia que el sistema de negociación antes descrito le imprime al gasto público, el proyecto de acto legislativo permitiría, sin vulnerar el proceso de descentralización, la superación de otro factor de inercia presupuestal; actualmente, todo aumento de los ingresos corrientes de la Nación genera, en forma automática, un aumento del gasto público en una proporción equivalente al 50% de dicho aumento, por la vía de transferencias territoriales; esto significa que cualquier esfuerzo tributario del gobierno se diluye parcialmente en gasto, por las transferencias.

Al respecto, el proyecto de acto legislativo faculta al gobierno para que, en caso de resultar insuficientes los ajustes de gastos destinados a balancear el presupuesto

primario, reduzca beneficios tributarios y establezca ingresos corrientes "*ambos con destino exclusivo para la Nación*". Esta medida no puede ser entendida como un atentado contra la descentralización, puesto que está diseñada exclusivamente para equilibrar el presupuesto primario. Así, si el Congreso y el gobierno diseñan y aprueban un presupuesto balanceado, las transferencias territoriales no tienen por qué afectarse.

Un aspecto inconveniente de la reforma es el hecho de que en una situación fiscal crítica, el gobierno quedaría facultado para, además de reducir las partidas del Plan Nacional de Inversiones, decretar "*aumentos salariales y pensionales por debajo de lo programado*". No creemos que tengamos que explicar por qué esta iniciativa no nos gusta...

No hay que olvidar que las antiguas normas laborales permitían que los incrementos de las pensiones fueran del 50% de la inflación del año precedente y que estas normas fueron reformadas con el ánimo de romper esta iniquidad<sup>1</sup>.

Con los elementos examinados, la Asobancaria opina que el proyecto de reforma constitucional no merece un funeral de tercera, como se ha llegado a proponer. Al contrario, cree que en él hay propuestas novedosas, que podrían marcar el camino hacia una estructura fiscal más realista; desde luego también hay aspectos controvertibles, que podrían tener efectos no deseados. Por ello, el proyecto debe seguir su curso, pero con un amplio debate en el que primen la inteligencia y el interés público.

---

<sup>1</sup> Ley 50 de 1990 y Ley 100 de 1993.

## A. TASAS DE INTERÉS

La tasa interbancaria cerró a 21.62% E.A., 2 puntos porcentuales por debajo del promedio del mes pasado (Cuadro 1).

La tendencia descendente de la tasa interbancaria de esta semana estuvo asociada básicamente a la liberación de recursos por parte de la Tesorería General de la Nación, que presentó excedentes de liquidez debido a la recepción de pagos de impuestos de renta, y al vencimiento de OMAS.

### Cuadro 1

#### Tasa Interbancaria Diaria y Tasa de C.D.T. de Tesorería a 90 días

	Tasa Interbancaria % EA	CDT a 90 días % EA
Prom. ago	23.84	23.14
01-sep	22.35	23.18
02-sep	22.24	23.19
03-sep	22.16	23.13
04-sep	21.80	23.07
05-sep	21.62	23.05

Fuente: Encuesta Diaria Asobancaria.

## B. MERCADO CAMBIARIO

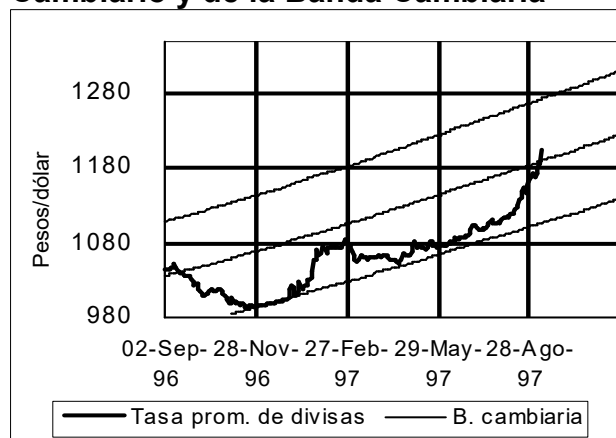
En la semana que terminó el 5 de septiembre, la tasa de cambio promedio del mercado interbancario de divisas cerró a \$1.187.62. La cotización subió \$14 con relación al viernes 29 de agosto; por primera vez en lo que va corrido del año, dicha tasa alcanzó el punto medio de la banda cambiaria (Gráfico 1). En consecuencia, el ritmo de devaluación nominal anual se aceleró, pasando de 16.60% el viernes de la semana pasada a 18.13% al cierre de la presente semana.

La aceleración de la devaluación nominal anual estuvo asociada a la caída de la tasa de interés interbancaria en moneda legal y a la incertidumbre suscitada por va-

rios hechos de la vida nacional, entre los que se destacan las huelgas laborales y los atentados terroristas contra la infraestructura eléctrica del país.

### Gráfico 1

#### Tasa de Cambio Promedio del Mercado Cambiario y de la Banda Cambiaria



Fuente: Banco de la República y Citiinfo.

## C. INFLACION

En el mes de agosto, al igual que en el mes de julio, el costo de vida creció 0.83%. La variación anual del IPC llegó a 18.04% al finalizar agosto, cifra superior en 16 décimas porcentuales a la variación del mes de julio, pero inferior a todas las variaciones anuales registradas en 1997.

El IPC básico fue de 18.01%, índice considerablemente más bajo que el de igual periodo de 1996, que fue de 23.25%. Con el resultado de este mes, el índice de inflación básica se ubica por debajo del índice de la inflación total; esta situación no se observaba desde comienzos de la década.

Los resultados de inflación acumulados al mes de agosto afianzan la posibilidad de consecución de la meta inflacionaria para 1997, excepto que el "fenómeno del niño" genere impactos importantes sobre el sector alimentos.