

PENSAMIENTO IBEROAMERICANO

Revista de Economía Política

Revista semestral patrocinada por el Instituto de Cooperación Iberoamericana (ICI) y la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) Programa patrocinado por el Quinto Centenario del Descubrimiento de América.

Junta de Asesores: Presidente: Aníbal Pinto. Vicepresidente: Angel Serrano. Vocales: Rodrigo Botero, Fernando H. Cardoso, Aldo Ferrer, Enrique Fuentes Quintana, Celso Furtado, Norberto González, David Ibarra, Enrique V. Iglesias, José Matos Mar, Francisco Orrego Vicuña, Manuel de Prado y Colón de Carvajal, Luis Angel Rojo, Santiago Roldán, Gert Rosenthal, Germánico Salgado, José Luis Sampedro, María Manuela Silva, Alfredo de Sousa, Maria C. Tavares, Edelberto Torres-Rivas, Juan Velarde Fuentes, Luis Yáñez-Barnuevo.

Director: Osvaldo Sunkel

Secretario de Redacción: Carlos Abad

Consejo de Redacción: Carlos Bazdresch, A. Eric Calcagno, José Luis García Delgado, Eugenio Lahera, Augusto Mateus, Juan Muñoz.

Número 19

Enero-Junio 1991

SUMARIO

EL TEMA CENTRAL: «LA ENCRUCIJADA DE LOS NOVENTA. AMERICA LATINA»

PERSPECTIVAS ECONOMICAS DE AMERICA LATINA EN LOS NOVENTA

- Luiz Carlos Bresser Pereira, La crisis de América Latina. ¿Consenso de Washington o crisis fiscal?
- Enrique V. Iglesias, La difícil inserción internacional de América Latina.
- Gert Rosenthal, América Latina y el Caribe. Bases de una agenda de desarrollo para los años noventa.
- José Antonio Ocampo, Perspectivas de la economía latinoamericana en la década de los noventa.
- Víctor E. Tokman, Pobreza y homogeneización social: Tareas para los noventa.

CAPITAL HUMANO, INNOVACION TECNOLOGICA Y GESTION EMPRESARIAL

- Juan Carlos Tedesco, Estrategias de desarrollo y educación: El desafío de la gestión pública.
- Ennio Rodríguez, América Latina ante el abismo creciente de su rezago tecnológico.
- Bernardo Kliksberg, Las perspectivas de la gerencia empresarial en los años noventa.

ESCENARIOS POLITICOS Y SOCIALES

- Francisco Weffort, Notas sobre a crise do Estado-Nação.
- José Matos Mar, Los pueblos indios de América.
- Helio Jaguaribe, A social democracia e as condições da América Latina e do Brasil.

LAS RELACIONES DE AMERICA LATINA CON LOS EE. UU. Y LA COMUNIDAD ECONOMICA EUROPEA

- José Miguel Insulza, Estados Unidos y América Latina en los noventa.
- Bruce M. Bagley y Juan Gabriel Tokatlán, Droga y dogma: La diplomacia de la droga de Estados Unidos y América Latina en la década de los ochenta.
- Piero Gleijeses, Reflexiones sobre la victoria de los Estados Unidos en Centroamérica.
- Jorge Grandi, Las dimensiones del Mercado Unico Europeo y América Latina: Implicaciones y reflexiones sobre algunos interrogantes.

FIGURAS Y PENSAMIENTO: Homenaje a Aníbal Pinto

- Diez años después, Angel Serrano, Pedro Pablo Núñez, Rodolfo Rieznik y Carlos Abad.
- Discurso pronunciado en la Universidade Estadual de Campinas, con ocasión de conferirse a Aníbal Pinto el título de Doctor Honoris Causa, por José Serra.
- Genio y figura de Aníbal Pinto, por Alfredo Eric Calcagno.
- Aníbal Pinto. La significación de lo político, por Enzo Faletto.
- Referencias representativas de la obra de Aníbal Pinto, por Héctor Assael.

Y LAS SECCIONES FUJAS DE

- Reseñas Temáticas: Examen y comentarios —realizados por personalidades y especialistas de los temas en cuestión— de un conjunto de artículos significativos publicados recientemente en los distintos países del área iberoamericana sobre un mismo tema. Se incluyen seis reseñas realizadas por E. Lander, L. E. Lander, L. Gómez Calcaño, M. López Maya y H. Sonntag, Alfredo Stein y Marshall Wolfe (latinoamericanas); Carlos Berzosa, Manuel Ricardo López Aísa y Marisa Loredó (españolas).
- Revista de Revistas Iberoamericanas: Más de 1.100 artículos, publicados en las principales revistas académicas y científicas de Iberoamérica, clasificados en un índice alfabético-temático de economía política.
- Suscripción por cuatro números: España y Portugal, 6.600 pesetas; Europa, 60 dólares; América Latina, 50 dólares y resto del mundo, 70 dólares.

Agencia Española de Cooperación Internacional
Revista Pensamiento Iberoamericano
Avenida Reyes Católicos, 4
28040 Madrid
Teléfono: 583 83 91
Fax: 583 83 10

Análisis Coyuntural

I. LA ECONOMÍA EN 1998

La tendencia a la recuperación que presentó la economía en 1997 se revirtió nuevamente durante 1998. Dado el desajuste macroeconómico interno y la crisis en el ámbito internacional, el dinamismo en el crecimiento del producto que se presentó en los dos últimos trimestres de 1997 de 4,4% y de 5,4%, respectivamente, y en el primer trimestre de 1998 de 5,7% no era sostenible. En efecto, en el tercer trimestre de 1998 el PIB de la economía tuvo una caída abrupta y sólo creció 0,12%. Para el total del año, después de que el producto aumentara a una tasa de 3,06% en el total de 1997, para 1998 se espera un crecimiento de apenas 1,7% según estimaciones de Fedesarrollo y de 1,8% según proyecciones del Gobierno.

La desaceleración de la economía durante el año de 1998 fue el resultado de un desajuste tanto de variables internas como externas. Desde la perspectiva doméstica, el aumento de las tasas de interés y la iliquidez del mercado, en buena parte como consecuencia del creciente déficit del Gobierno y

de las fuertes presiones experimentadas en el mercado cambiario, fueron quizás los factores que más influyeron en este comportamiento. En el frente externo, incidieron la caída de los precios del petróleo y del café, así como la crisis del sudeste Asiático y posteriormente de Rusia. Si bien es cierto que estos acontecimientos no se han manifestado de manera directa sobre nuestra economía puesto que el intercambio comercial de Colombia con dichos países es muy pobre, sí lo han hecho en forma indirecta, a través de otros canales entre los cuales sobresalen las restricciones en el mercado internacional de capitales, la desaceleración de la economía mundial, la caída del precio internacional de algunos de nuestros principales productos de exportación y las fuerzas devaluacionistas en la región latinoamericana.

En el frente fiscal, se continuó observando un elevado déficit que alcanzó una cifra de 3,9% del PIB para el sector público consolidado (de acuerdo con las últimas proyecciones del Gobierno), como consecuencia de un alto crecimiento del gasto y de una desaceleración en el ritmo de recaudo de impuestos.

Adicionalmente, se presentaron a lo largo del año serios problemas de financiación, los cuales se vieron agravados por la restricción de recursos tanto en el mercado doméstico como en el internacional. Por otra parte, en el frente monetario se observó durante todo el año una fuerte contracción de los agregados monetarios (en especial por la fuerte demanda de dólares que condujo a una caída de las reservas internacionales) y tasas de interés bastante elevadas, situación que contrasta con la tendencia de finales de 1997. Sin embargo, también se presentaron recurrentemente intentos de proveer mayor liquidez a la economía con el fin de reducir los intereses.

En materia cambiaria, el mercado presencié un alza constante y permanente de la tasa de cambio (hasta el mes de diciembre se devaluó 17,5% en términos nominales frente a diciembre de 1997) como resultado de fuertes expectativas devaluacionistas. De hecho, el Banco de la República tuvo que intervenir en repetidas ocasiones para defender el límite superior de la banda cambiaria con medidas como la restricción de liquidez, el incremento de las tasas de interés y la venta de reservas internacionales. En efecto, la pérdida de reservas fue significativa (cerca de US\$1.064 millones hasta el mes de diciembre), hasta el punto que las autoridades consideraron necesario desplazar hacia arriba la banda cambiaria nueve puntos porcentuales a principios del mes de septiembre. Adicionalmente, como resultado en buena parte de la iliquidez del mercado y de elevadas tasas de interés, se agravó la crisis del sistema financiero.

En cuanto al empleo, la tasa de desempleo de la economía mantuvo su tendencia creciente y el nivel de desocupación se ubicó en el cuarto trimestre del año en 15,7%, el segundo más elevado en los últimos 14 años (el mayor ocurrió en junio con una tasa de 15,9%).

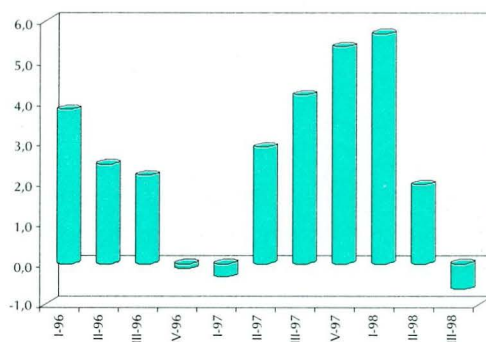
Finalmente, la inflación continuó cediendo y se ubicó en 16,7%, ligeramente por encima de la meta de 16% fijada por el Gobierno para este año. Esta situación fue en buena parte el resultado de la desaceleración de la economía.

A. Crecimiento del producto

De acuerdo con los últimos datos del DNP, hasta el mes de septiembre el producto creció 2,5%. Este resultado fue consecuencia del impulso que había tomado la economía durante el último trimestre del año anterior que condujo a un crecimiento de 5,7% para los primeros tres meses de 1998. Progresivamente la situación se fue deteriorando y en el tercer trimestre se observó un crecimiento del producto de 0,12%. Con estos resultados, en los primeros nueve meses de 1998 la economía creció 2,46%. Sin embargo, para el último trimestre se espera nuevamente un mediocre resultado, lo que contribuirá a una tasa anual estimada por Fedesarrollo en cerca de 1,7% (Gráfico 1).

Los sectores que más impulsaron el crecimiento fueron la minería (debido a la elevada producción de petróleo y carbón en 1998), los servicios (excepto los financieros que cayeron 1,9% hasta el tercer

Gráfico 1. PIB TRIMESTRAL (Crecimiento anual)



Fuente: Dane.

trimestre del año) y la industria. La participación conjunta de estos tres sectores en el PIB fue de 74%. Por su parte, los sectores que influyeron negativamente fueron principalmente la construcción (cuya caída hasta en tercer trimestre fue de 9,57%), y en menor medida la agricultura (con una participación conjunta de 21%) (Gráfico 2).

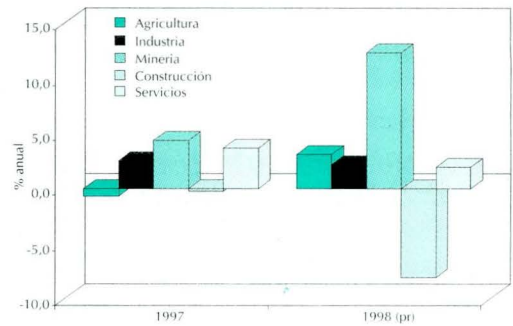
Desagregando el producto por el lado de la demanda, se observa que la desaceleración se originó en gran parte por la fuerte caída que sufrió la inversión total durante el año (-5,8 % en términos reales según proyecciones de Fedesarrollo), la cual resultó tanto del descenso de la inversión pública (-20%) como de la inversión privada (-2,9%). Por su parte, la variación de existencias creció 19,7%. Adicionalmente, el consumo público y privado presentaron un bajo crecimiento de apenas 2,3% y 0,6%, respectivamente. En consecuencia, se estima que la demanda interna registró una reducción de 0,9% frente al año anterior. Las exportaciones, por su parte, presentaron un aumento de 9,6%, mientras que las importaciones registraron una caída cercana a 2,8% (Gráfico 3). El resultado agregado de los cambios en las diferentes variables será el crecimiento de 1,7% antes señalado para el PIB.

1. Industria

A lo largo de 1998, la actividad industrial se deterioró en forma gradual, hasta el punto que, según estimativos de Fedesarrollo, la industria presentó un crecimiento apenas cercano al 2,2%.

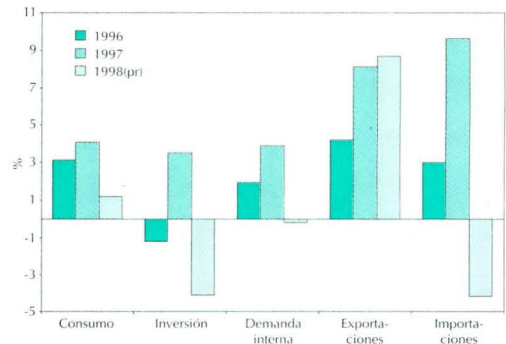
El dinamismo que registró la industria desde mediados de 1997 se mantuvo a lo largo del primer semestre del año (Gráfico 4). En efecto, entre enero y junio la actividad manufacturera mostró un aceptable ritmo de crecimiento frente al mismo período del año anterior, de 6,0% incluyendo la trilla de café y de 6,8% exceptuándola, el cual por demás

Gráfico 2. PIB POR SECTORES



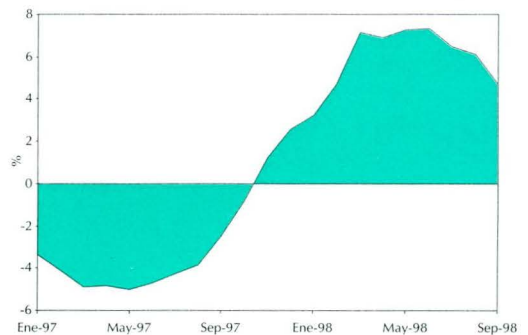
Fuente: Dane y Fedesarrollo.

Gráfico 3. CRECIMIENTO DEL PIB POR TIPO DE GASTO



Fuente: Dane y Fedesarrollo.

Gráfico 4. PRODUCCION INDUSTRIAL SIN TRILLA DE CAFE (Crecimiento año acumulado del índice) Enero 1997-septiembre 1998



Fuente: Muestra Mensual Manufacturera.

se constituyó en el mejor crecimiento de los últimos seis años. Para el acumulado de los doce meses hasta junio, la producción industrial sin trilla de café estuvo 7,44% por encima de lo registrado en los doce meses precedentes y, al incluir la trilla, el aumento fue de 6,58%. En particular, se observó un buen desempeño en los sectores exportadores que se vieron favorecidos por la alta tasa de devaluación que se presentó desde septiembre de 1997.

Sin embargo, este comportamiento se revirtió durante el segundo semestre y la actividad manufacturera empezó a mostrar signos de recesión. De acuerdo con la última información disponible del Dane, en el tercer trimestre del año la caída en la producción industrial fue de 3,23% frente al mismo período de 1997.

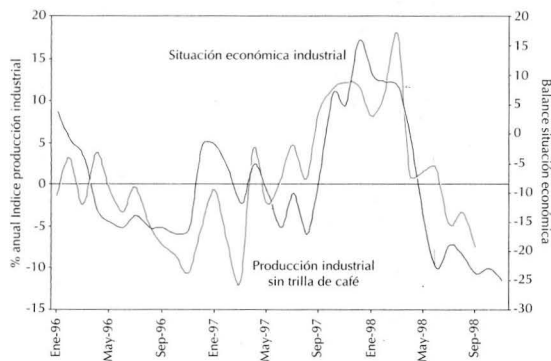
El deterioro se corrobora fácilmente con los resultados de la encuesta de Opinión Empresarial elaborada por Fedesarrollo. En ella se observa un descenso de la actividad productiva que se inició desde principios de 1998 y que se mantuvo hasta el mes de noviembre, con una pequeña excepción en el mes

de julio. De acuerdo con la encuesta, la situación económica del sector industrial se encuentra hoy en uno de los niveles más bajos de la presente década (Gráfico 5). Ello es enteramente consistente con los resultados en materia de existencias, las cuales se han incrementado sustancialmente durante todo el año, y con el fuerte deterioro de la demanda (Gráfico 6).

Por otra parte, en lo corrido del año hasta el mes de noviembre, el nivel de utilización de la capacidad instalada se situó en porcentajes bajos (inferiores al 70%), comportamiento bastante crítico si se le compara con los niveles alcanzados durante 1994 y mediados de 1995, cuando el sector productivo industrial utilizó, en promedio, el 74% de su capacidad (Gráfico 7). En agosto de 1998 este nivel se ubicó en 66%, el más bajo de la década.

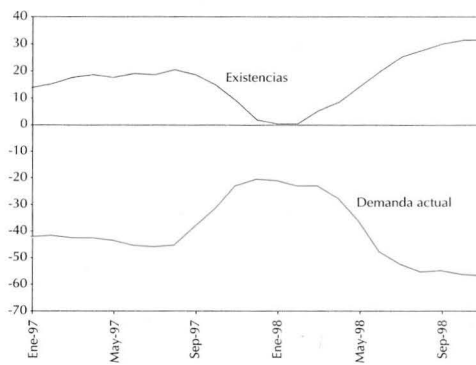
Consecuentemente con el deterioro de los indicadores de la actividad productiva, a lo largo del año los empresarios encuestados percibieron una caída bastante drástica en las condiciones económicas para la inversión productiva en el sector, que resultó

Gráfico 5. ACTIVIDAD PRODUCTIVA Y SITUACION ECONOMICA DE LA ACTIVIDAD INDUSTRIAL Enero 1996 - noviembre 1998



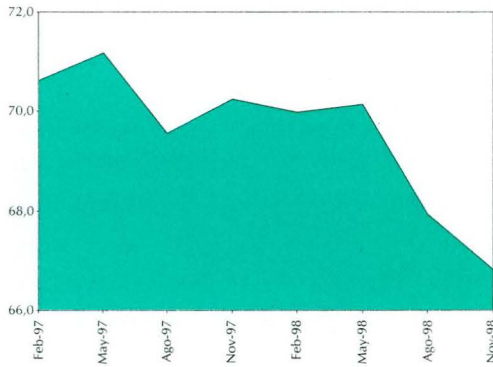
Fuente: Dane y Encuesta de Opinión Empresarial de Fedesarrollo.

Gráfico 6. EXISTENCIAS Y PEDIDOS (Balances suavizados) Enero 1997 - noviembre 1998



Fuente: Encuesta de Opinión Empresarial de Fedesarrollo.

Gráfico 7. UTILIZACION DE LA CAPACIDAD INSTALADA DEL SECTOR INDUSTRIAL
 Febrero 1997 - noviembre 1998



Fuente: Encuesta de Opinión Empresarial de Fedesarrollo.

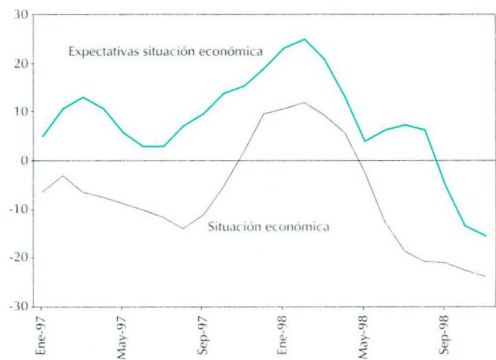
de los desajustes macroeconómicos como el elevado déficit fiscal y de la cuenta corriente, las altas tasas de interés, la restricción de la liquidez en el mercado de dinero y el aumento de la inflación a comienzos del año. De igual forma, los empresarios consideraron inapropiadas las condiciones sociopolíticas para la inversión, aun cuando éstas mejoraron en el mes de mayo, probablemente en respuesta al efecto positivo generado por los acercamientos entre el Gobierno y algunos actores del conflicto armado para un eventual proceso de negociaciones de paz.

Finalmente, las expectativas de los empresarios sobre la situación económica se deterioraron significativamente desde principios del año, después del mayor optimismo que se presentó a mediados de 1997 y, como se observa en el Gráfico 8, éstas han guardado una estrecha relación con la situación económica realmente registrada.

2. Construcción

La actividad de la construcción ha sido una de las más afectadas por la desaceleración de la economía en los últimos años, y ha contribuido en buena

Gráfico 8. EXPECTATIVAS Y SITUACION ECONOMICA DE LA INDUSTRIA
 Enero 1997 - noviembre 1998

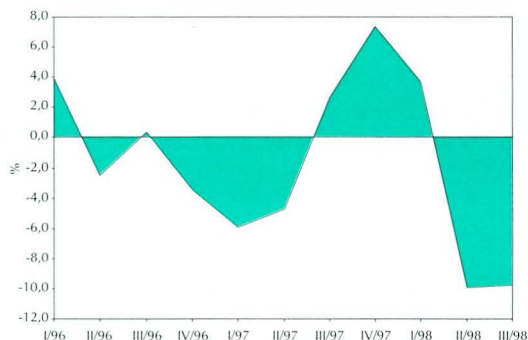


Fuente: Encuesta de Opinión Empresarial de Fedesarrollo.

medida al aumento del desempleo. En 1998, el sector se vio particularmente golpeado por las elevadas tasas de interés y por la poca disponibilidad de créditos tanto para los constructores como para los compradores. Las cifras más recientes del Dane muestran para los primeros nueve meses del año una caída de 9,6% en el producto del sector y se espera para el final del año una reducción cercana al 8,0% frente a 1997, año en el cual también se presentó un crecimiento negativo (Gráfico 9). Las actividades más afectadas han sido la construcción de edificaciones y la de obras civiles, y la falta de dinamismo de ésta última se debió principalmente a los menores gastos de inversión del gobierno.

Algunos de los principales indicadores de la construcción confirman el deterioro de la actividad. En primer lugar, los despachos de cemento continuaron registrando durante el primer semestre del año una caída de cerca de 1% y la producción de cemento no presentó crecimiento alguno hasta el tercer trimestre del año. En segundo lugar, los préstamos aprobados por las Corporaciones de Ahorro y Vivienda (CAVs) para constructores hasta el mes de octubre registraron una fuerte caída de 36% (frente

Gráfico 9. PIB DE LA CONSTRUCCION I trimestre 1996 - III trimestre 1998



Fuente: Dane y Departamento Nacional de Planeación.

a igual período del año anterior) y de casi 40% para los préstamos individuales. En cuanto a los préstamos entregados, éstos cayeron 8,8% para constructores y 31% para individuales. Finalmente, las licencias aprobadas para construcción hasta el mes de octubre disminuyeron 9,5%, inferior a la tasa registrada durante el mismo período de 1997, y las destinadas a vivienda crecieron menos que en 1997 (7,4% frente a 20,6%).

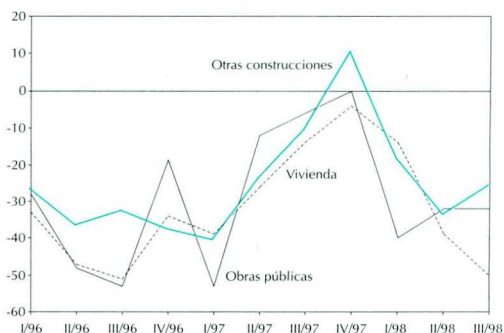
De igual forma, de acuerdo con los resultados de la Encuesta de Opinión de Fedesarrollo y Camacol Cundinamarca al tercer trimestre de 1998, la recesión en el sector de la construcción se profundizó. Al igual que lo sucedido con la industria, la actividad constructora experimentó un ligero repunte a finales de 1997, pero esta tendencia se revirtió en 1998. En efecto, los constructores encuestados consideran que su situación económica es la peor de toda la década, incluso más negativa que la que ellos mismos reportaron a comienzos de los años noventa cuando el sector pasó por una profunda crisis. Los resultados muestran además que, en lo corrido de los primeros nueve meses del año, la actividad constructora disminuyó en todas las ramas, con la única excepción del sector de Otras Construccio-

nes que logró una mejora considerable a partir del segundo trimestre del año (Gráfico 10). Por su parte, la recesión se concentró especialmente en la construcción de vivienda en forma relativamente homogénea para los distintos estratos sociales.

El principal problema que encontraron los constructores para dinamizar la actividad del sector fue la falta de capital de trabajo y, en menor medida, los suministros para la construcción. Reportaron también que el deficiente desempeño de la construcción de vivienda estuvo determinado por la profunda caída en las ventas. Desde comienzos de año las ventas de vivienda para los diferentes estratos disminuyeron, factor que se debió principalmente a la dificultad para conseguir financiación por parte de los compradores y a las elevadas tasas de interés (Gráfico 11).

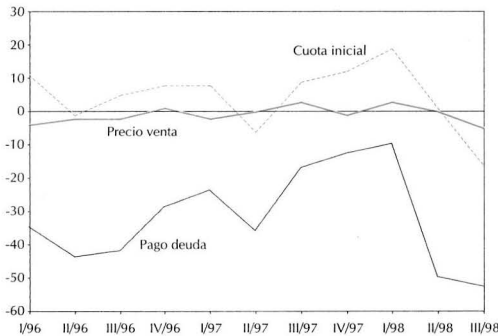
Por último, teniendo en cuenta las altas tasas de interés, los constructores no perciben de manera optimista el panorama futuro. Tanto las perspectivas sobre la situación económica como las expectativas sobre la actividad para el próximo semestre mantienen una tendencia negativa.

Gráfico 10. ACTIVIDAD CONSTRUCTORA (Balances) I trimestre 1996 - III trimestre 1998



Fuente: Encuesta de Construcción Fedesarrollo - Camacol Cundinamarca.

Gráfico 11. FACTORES QUE INFLUYEN EN LAS VENTAS DE VIVIENDA (Balances)
I trimestre 1996 - III trimestre 1998



Fuente: Encuesta de Construcción Fedesarrollo - Camacol Cundinamarca.

3. Petróleo

El sector más relevante para el crecimiento de la economía en 1998 fue la minería con un aumento estimado del 12,4%, como consecuencia del incremento en la producción de petróleo y de carbón. En el caso del petróleo, a pesar de la demora en la adecuación total del yacimiento de Cupiagua que debía estar listo en 1998 y a la ola de atentados contra los oleoductos, especialmente los de Caño Limón-Coveñas, se estima que la producción de crudo creció a un ritmo cercano al 16%. Cabe mencionar que, debido a los factores mencionados, Fedesarrollo modificó el supuesto de producción de petróleo en sus proyecciones para 1998 y lo redujo de 861 mil barriles diarios (estimados en enero) a 747 mil BDC.

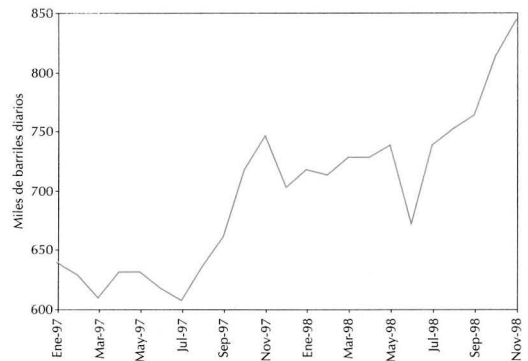
Hasta el mes de noviembre de 1998 Ecopetrol reportó una producción promedio de 745.383 barriles diarios de crudo. Esta cifra fue superior en 97.825 barriles diarios al promedio observado durante los primeros once meses de 1997, debido especialmente al aumento en la producción que se registró en el mes de noviembre (842.879 BDC) (Gráfico 12).

En materia de precios, a lo largo del año la actividad petrolera se vio afectada por la caída de los precios internacionales, situación que se viene presentando desde mediados de 1997.

Las principales razones que explican la caída de los precios se deben a la abundancia de petróleo en el mercado y a que la crisis asiática ha deprimido los precios de todos los bienes primarios. De acuerdo con la OPEP, la producción actual supera en cerca de 600.000 barriles diarios las cuotas acordadas.

A raíz de la reunión de Ministros de Energía de Arabia Saudita, México y Venezuela, llevada a cabo a comienzos de junio en Amsterdam, la producción mundial de crudo disminuyó aproximadamente en 740 mil BDC, pero este esfuerzo no se reflejó en los precios. Sin embargo, el 24 de junio los productores del crudo agrupados en la OPEP se reunieron nuevamente y decidieron recortar en 1,6 millones de barriles diarios las cuotas de producción. Adicionalmente, algunas naciones no pertenecientes a este grupo como México, Rusia y Omán, se comprometieron a reducir su producción en 137 millones de barriles diarios.

Gráfico 12. PRODUCCION DE PETROLEO
Enero 1997 - noviembre 1998



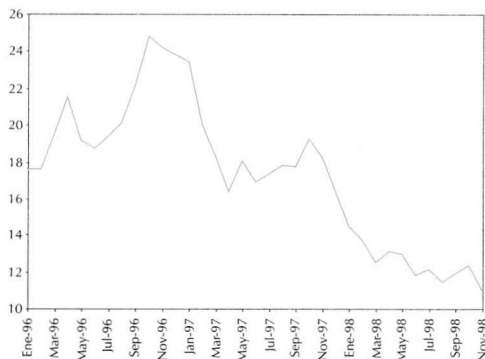
Fuente: Ecopetrol.

Este último conjunto de medidas empezó a tener vigencia a partir del mes de julio y su duración fue pactada para un período de 12 meses. El impacto de las mismas fue directo y, en efecto, después de varios meses de caída continua, en el mes de noviembre el precio internacional del crudo logró repuntar levemente. Sin embargo, es importante mencionar que la última semana de noviembre terminó con un rotundo fracaso de la reunión de los miembros de la OPEP que buscaba darle soluciones a la fuerte caída acumulada de los precios. El precio del petróleo alcanzó en este período el precio más bajo desde 1996, de US\$10,65 dólares por barril y, en las actuales condiciones, es posible esperar mayores caídas en los próximos meses (Gráfico 13).

4. Sector cafetero

Las perspectivas del sector cafetero durante el año estuvieron dominadas por la alta cosecha del Brasil 1998/1999. Por otra parte, las estimaciones de principios del año se hicieron con base en una estabilidad en el consumo de café en los países importadores y se anticiparon restricciones en la oferta ocasionadas por los efectos del Fenómeno del Pacífico.

Gráfico 13. PRECIO EXTERNO DEL PETROLEO (Dólares/barril)
Enero 1996 - noviembre 1998



Fuente: Ecopetrol.

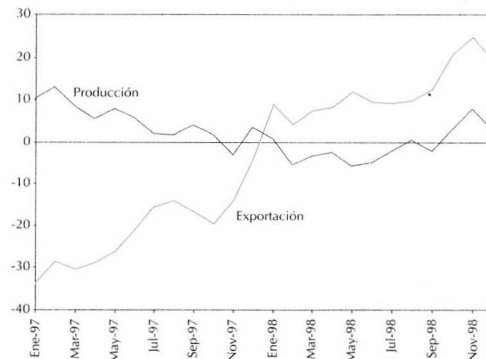
En este contexto, y teniendo en cuenta el comportamiento de las variables internas durante el año, se previeron exportaciones para el año cafetero 1997/98 por 11,3 millones de sacos de 60 Kg. con un precio externo de US\$1,47 por libra. Por su parte, la cosecha se calculó en 12,5 millones de sacos con un precio promedio interno de compra de \$292.485 por carga.

De acuerdo con la información suministrada por la Federación Nacional de Cafeteros, hasta el 30 de diciembre la cosecha cafetera alcanzó 12,8 millones de sacos de 60 kg., cifra superior en 11,3% frente a la estimación inicial elaborada por la Federación para dicho período de 11,5 millones de sacos (Gráfico 14).

Por el lado del comercio exterior, para el año completo de 1998 el volumen de las exportaciones de café creció 2,8% frente al año anterior. Sin embargo, este incremento fue inferior a las proyecciones realizadas a comienzos del año.

Por otra parte, el valor de las exportaciones se vio afectado por la caída del precio internacional del

Gráfico 14. VOLUMEN DE PRODUCCION Y EXPORTACION DE CAFE (Crecimiento anual acumulado) Enero 1997 - diciembre 1998



Fuente: Federación Nacional de Cafeteros.

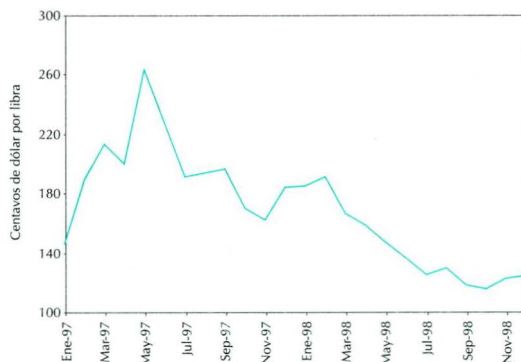
grano. La ligera recuperación que se observó en el último semestre de 1997 en esta última variable se revirtió y se presentó un continuo deterioro durante 1998: de un promedio de US\$1,78 por libra de café de otros suaves durante los meses de diciembre de 1997 y febrero de 1998, se pasó a niveles de US\$1,24 la libra hasta diciembre. En el comportamiento descrito incidieron de manera especial los diferentes estimativos anticipados sobre la cosecha del Brasil que oscilaron entre 34 y 38 millones de sacos, volúmenes muy superiores a los de años anteriores (Gráfico 15).

El precio interno del café también cayó durante el año como resultado parcial de la evolución de los precios internacionales. En 1998 el precio interno se redujo 3,7% frente a 1997, y para el total de 1998 el precio promedio se ubicó en \$319 mil por carga, con lo que se asume que la cotización se mantuvo cerca del precio de sustentación (Gráfico 16). No obstante, en términos reales, el valor de la cosecha de 1997/98 se mantuvo en niveles similares a los del año anterior.

5. Agricultura no cafetera

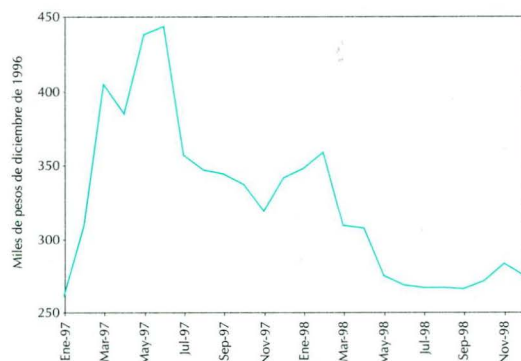
De acuerdo con las proyecciones más recientes del Ministerio de Agricultura, el sector agropecuario está pasando por una severa crisis. Después de crecer a una tasa positiva de 0,6% sin incluir el café en 1997, pasó a una tasa negativa de 4,7% para 1998. Sin embargo, el DNP estima un crecimiento de 1,5%. Según el Ministerio de Agricultura, en buena parte este resultado se explica por los efectos climáticos del Fenómeno del Pacífico que afectó duramente algunas regiones del país y por la creciente violencia concentrada en las zonas rurales (Gráfico 17). Aunque la desaceleración fue particularmente marcada en el sector agrícola (-8,3%), también se registró a nivel del sector pecuario, cuyo crecimiento estimado para el total del año es nulo.

Gráfico 15. PRECIO EXTERNO DEL CAFE
Enero 1997 - diciembre 1998



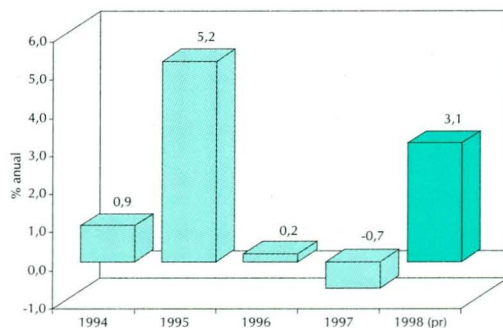
Fuente: Federación Nacional de Cafeteros.

Gráfico 16. PRECIO INTERNO REAL DEL CAFE
Enero 1997 - diciembre 1998



Fuente: Federación Nacional de Cafeteros.

Gráfico 17. PIB AGRICOLA



Fuente: Dane y Fedesarrollo.

Dentro del sector agrícola, sobresalió la fuerte caída de los cultivos transitorios con -13,1%, y dentro de éstos los importables, cuya reducción frente al año anterior fue de -25,2%. Por su parte, los exportables disminuyeron 11,6%. Los productos transitorios más afectados fueron el ajonjolí (-50%), la cebada (-48%) y el sorgo (-39%). Adicionalmente, los cultivos permanentes redujeron su producción en 5,9%, y al interior de éstos el impacto más negativo se presentó en los no comercializables con una reducción de 8,7%. Sobresalió la caída del fique (-37,5%) y el cacao (-28,2%). Productos como el algodón, la cebada, el sorgo, el trigo, el maní y la yuca, continúan en una severa crisis por segundo año consecutivo.

B. Empleo

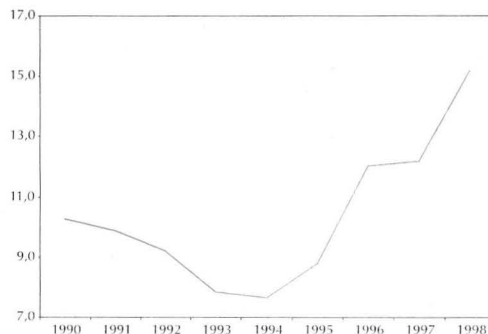
De manera consistente con el comportamiento de la economía, el desempleo en el país continuó incrementándose a ritmos acelerados. Después de registrarse niveles ya elevados de desocupación cercanos al 12% en 1997, esta cifra aumentó al 16% en el presente año, la más alta de los últimos catorce años. Evidentemente, este fenómeno continúa siendo uno de los problemas socioeconómicos más graves que afronta el país en la actualidad (Gráfico 18).

Los resultados del Dane para el cuarto trimestre de 1998 muestran que la tasa de desempleo fue 15,7% para el conjunto de las principales áreas metropolitanas¹. Esto implica que existen en el país 1.091.664 personas desempleadas, sin contar el subempleo, el empleo informal ni los desplazados de las áreas rurales.

Para el conjunto de las siete áreas metropolitanas, aunque la población económicamente activa (fuerza

¹ Santafé de Bogotá, Barranquilla, Cali, Medellín, Bucaramanga, Manizales y Pasto.

Gráfico 18. TASA DE DESEMPLEO SIETE CIUDADES

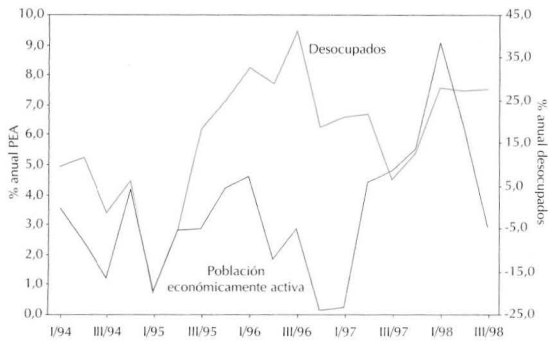


Fuente: Dane.

laboral) aumentó 2,19% entre enero y diciembre del presente año, el incremento del número de desocupados fue todavía mayor (10,57%), lo cual explica el aumento de la tasa de desempleo superior al 15% en el cuarto trimestre del año (Gráfico 19). Adicionalmente, la tasa de ocupación presentó un leve aumento al pasar de niveles promedio de 52,5% en 1997 a 52,7% en 1998 (Gráfico 20). Finalmente, la tasa global de participación siguió en ascenso pasando de 60% en promedio para el año pasado, a 63% en junio, aunque logró disminuir a 62% en diciembre como consecuencia del menor aumento en la población económicamente activa. En síntesis, los mayores índices de desempleo observados al final del año se explican por el aumento del número de personas sin empleo desocupadas y por el menor número de ocupados.

Cuando se revisa la situación por sectores de la economía, se observa que la caída en el nivel de empleo fue más notable en el caso de la industria que en el comercio. En la industria, sin embargo, la caída de este año resulta moderada frente a la observada el año anterior. En efecto, durante los primeros nueve meses de 1998 se registró un descenso de 2,3% frente a la reducción de 5,9% en 1997. Adicionalmente, la información captada por las

Gráfico 19. FUERZA LABORAL Y DESOCUPADOS



Fuente: Dane.

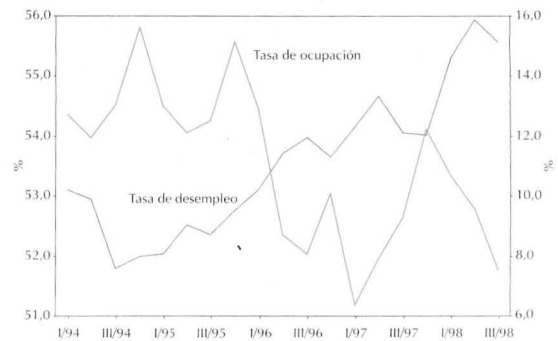
encuestas de Fedesarrollo tanto para la industria como para la construcción, muestra que entre enero y septiembre se deterioró fuertemente el ritmo de generación de empleo en estos sectores (Gráfico 21).

Tal y como se concluye en el último número de Coyuntura Social de Fedesarrollo, las mujeres siguen siendo las más afectadas por el desempleo, a pesar de que fueron precisamente las mujeres (y no los hombres) quienes obtuvieron los nuevos empleos ofrecidos en el mercado. En otras palabras, la tasa de participación femenina se elevó tanto que el desempleo continuó siendo alto a pesar de los crecimientos en la demanda.

Se muestra también que el subempleo mantiene una tendencia ascendente: en junio de 1998 la tasa fue 20,7% de la población económicamente activa y 29,1% si el denominador es la población ocupada. Por su parte, los jóvenes y la población con educación secundaria, siguen siendo los más afectados por esta situación.

Se puede inferir que el problema del desempleo se mantendrá durante el próximo año pues, con un crecimiento de la economía estimado en cerca de 1%, es poco probable que la actividad productiva

Gráfico 20. INDICADORES DEL MERCADO LABORAL



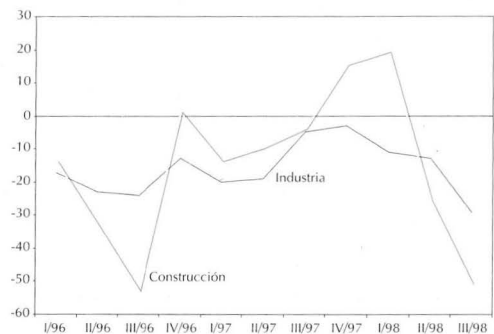
Fuente: Dane.

sea capaz de absorber la creciente oferta laboral. Esta afirmación se deriva también del hecho de que la experiencia colombiana indica que las tasas de empleo y desempleo muestran "histéresis" marcada y no cambian fácilmente en el corto plazo.

C. Inflación

El comportamiento del índice de precios al consumidor registrado a lo largo del año permitió que la inflación en 1998 alcanzara el 16,7%, 0,7 puntos porcentuales por encima de la establecida por el Gobierno.

Gráfico 21. EMPLEO EN LOS SECTORES DE INDUSTRIA Y CONSTRUCCION (Balances) (I trimestre 1996 - III trimestre 1998)



Fuente: Fedesarrollo.

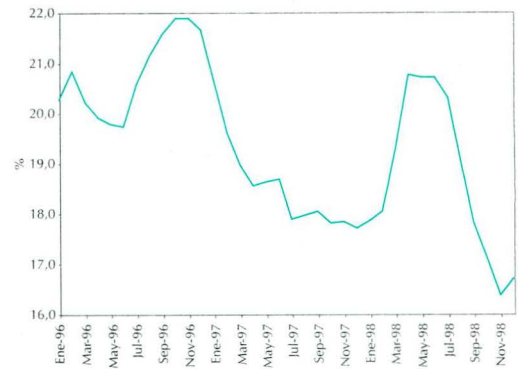
Sin embargo, durante los primeros meses del año la inflación fue una de las más elevadas en muchos años, en buena parte como consecuencia de los efectos del Fenómeno del Pacífico que afectó duramente el sector de los alimentos. Fue sólo a partir de mediados del año que este comportamiento se revirtió como resultado de las mayores cosechas de alimentos originadas en la estabilización del ciclo de lluvias en las zonas productivas del país, así como de la desaceleración de la demanda interna (Gráfico 22).

Durante el mes de diciembre, el IPC creció apenas 0,91%, resultado que condujo a un acumulado del año de 16,7%. Para el total del año, los sectores de mayor aumento en los precios fueron Salud (20,6%), seguido por Transporte (20,2%), Varios (20,2%) y Educación (18,6%). En contraste, los precios del vestuario registraron el menor crecimiento al ubicarse en 7,8%. Adicionalmente, los precios de los alimentos tuvieron un buen comportamiento al presentar un crecimiento de 15,7%, inferior a la inflación total.

Por su parte, la inflación básica que corresponde a la inflación total excluyendo alimentos, servicios de transporte y comunicaciones, combustibles y servicios y gasolina para carro, registró una tendencia descendente desde el cuarto trimestre de 1997. Actualmente se ha estabilizado alrededor del 15% y posiblemente siga disminuyendo en respuesta a la caída en la demanda interna (Gráfico 23).

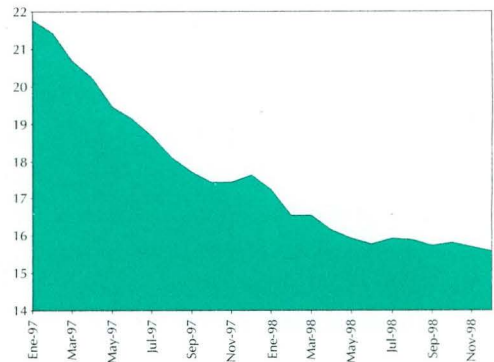
A manera de síntesis, se pudo observar que, además de la disminución de los efectos climáticos sobre el sector de los alimentos, la escasez de liquidez y las elevadas tasas de interés provocaron una contracción de la demanda que presionó los precios a la baja y permitió que la inflación observada se acercara a la meta de las autoridades monetarias.

Gráfico 22. INFLACION



Fuente: Dane.

Gráfico 23. INFLACION BASICA*
Enero 1994 - diciembre 1998



* Inflación básica: inflación excluyendo alimentos, servicios de transporte y comunicaciones, combustibles y servicios y gasolina para vehículos.

Fuente: Dane y cálculos de Fedesarrollo con base en la metodología del Departamento Nacional de Planeación.

D. Sector externo

1. Tasa de cambio

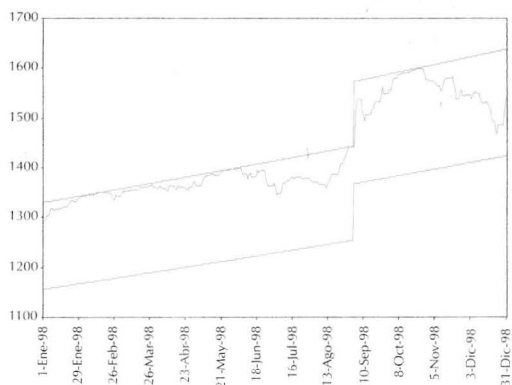
La fuerte devaluación que se presentó desde septiembre de 1997 se mantuvo a lo largo de 1998. De hecho, el mercado cambiario se caracterizó por fuertes presiones alcistas, hasta el punto en que el Banco de la República tuvo que intervenir de manera

recurrente para defender la banda cambiaria. Durante el año la devaluación nominal promedio se ubicó en 25%, y en el período diciembre-diciembre fue de 17,5% (Gráfico 24).

La tendencia alcista de la tasa de cambio tiene muchos y variados orígenes. Lo cierto es que el mercado en 1998 estuvo dominado por fuertes expectativas de devaluación que llevaron a los agentes a efectuar fuertes ataques contra el peso. Entre las razones de índole interna que permiten explicar este comportamiento, se encuentran la incertidumbre política que vivió el país en los primeros meses del año durante el período preelectoral, la incertidumbre económica que se derivó del fuerte deterioro de las principales variables de la economía como el elevado déficit fiscal, el desequilibrio de la cuenta corriente, el lento crecimiento del producto, la alta tasa de desempleo y la caída de las reservas internacionales.

Esta situación llevó a que las agencias internacionales revisaran la calificación del país. En efecto, en el mes de mayo la agencia Standard & Poor's redujo la calificación para los títulos del Tesoro (TES) desde A+ a A. Pocos días después, Moody's anunció que reduciría a negativo el outlook o el panorama de los bonos con calificación Baa3 y el de los depósitos bancarios en moneda extranjera cuya calificación era Ba1. Según la agencia, esta decisión se adoptó debido al deterioro fiscal y de la cuenta corriente, así como al recrudescimiento de la actividad guerrillera. Nuevamente, en el mes de noviembre manifestaron que esta calificación estaba siendo objeto de revisión, pero a finales del mes de diciembre anunciaron su determinación de no modificarla aunque aclararon que mantienen un outlook negativo, es decir, un panorama de expectativa frente al futuro y a los desarrollos en materia fiscal. Ciertamente, estos factores influyeron en el comportamiento de la tasa de cambio a lo largo del año.

Gráfico 24. BANDAS TASA DE CAMBIO



Fuente: Dane.

Por otra parte, desde la perspectiva externa la caída de los precios internacionales del petróleo y el café y la restricción del mercado internacional de capitales como consecuencia de la crisis de los países del sudeste asiático y posteriormente de Rusia, fueron factores que también influyeron sobre las expectativas devaluacionistas.

En razón a las fuertes presiones contra la banda cambiaria, el Banco de la República intervino de manera permanente utilizando principalmente dos tipos de mecanismos: el aumento de las tasas de interés y la venta de reservas internacionales. También se flexibilizaron los controles a la entrada de capitales mediante la reducción, en el mes de enero, del depósito obligatorio para las operaciones de endeudamiento externo en 5% (de 30% a 25%) y mediante el recorte de 18 meses a 12 meses en el período durante el cual este depósito debe mantenerse en el Banco de la República². Posteriormente,

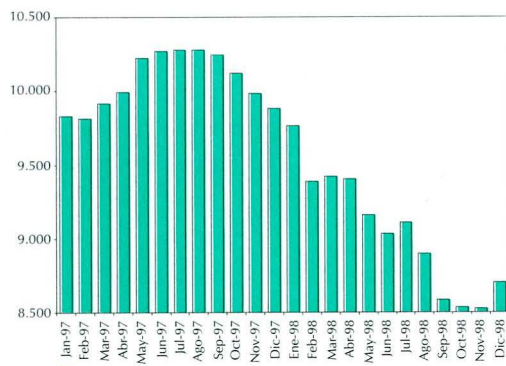
² Resoluciones No. 1 de enero 30 de 1998 y No. 10 de septiembre 18 de 1998 de la Junta del Banco de la República. Adicionalmente, mediante la resolución de septiembre se disminuyó el depósito por concepto de endeudamiento proveniente de la prefinanciación de exportaciones de 15% a 10%, a la vez que se eliminó el correspondiente a la financiación de importaciones.

a mediados de septiembre se redujo nuevamente el monto del depósito de 25% a 10% y el plazo de 12 a 6 meses.

Las anteriores medidas no condujeron a los resultados esperados y las presiones cambiarias se mantuvieron hasta finales del año. Más aún, la caída de las reservas fue tan importante (US\$1.183 millones entre enero y septiembre), que el Banco de la República se vio obligado a principios del mes a desplazar hacia arriba la banda cambiaria nueve puntos porcentuales (Gráfico 25). No obstante, después de adoptarse la medida la tasa de cambio siguió incrementándose hasta acercarse al techo de la banda. En consecuencia, las tasas de interés continuaron elevadas y se mantuvo la caída en las reservas. Fue sólo desde mediados del mes de noviembre que se observó una mayor calma en el mercado cambiario hasta el punto en que la tasa de cambio logró despegarse del límite superior y al finalizar el año se ubicó a \$96,2 pesos del mismo.

En cuanto a la tasa de cambio real, se observó que ésta respondió positivamente a la devaluación nominal que tuvo lugar desde septiembre de 1998: el ITCR1 tuvo un incremento de 9,7 puntos en sep-

Gráfico 25. RESERVAS INTERNACIONALES NETAS (US\$ millones)



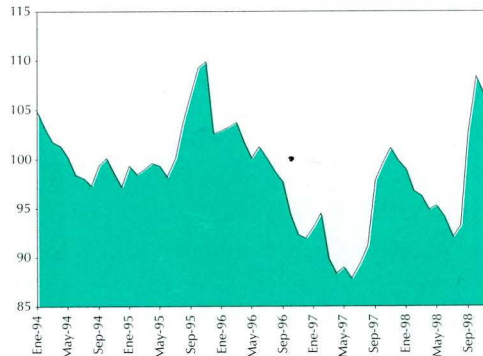
Fuente: Banco de la República.

tiembre y llegó a un valor de 108,4 en el mes de octubre, el nivel más alto desde principios de la década y, posteriormente terminó el año en 104,3 (Gráfico 26). Vale la pena mencionar que, además de la fuerte devaluación, este comportamiento resultó de la reducción en el ritmo de crecimiento de los precios internos. No obstante, y tal y como Fedesarrollo ha venido insistiendo, la corrección del atraso cambiario en el país será sólo temporal si la devaluación nominal no va acompañada de un ajuste fiscal importante.

2. Balanza comercial

Las presiones cambiarias no solamente se explican por la salida de capitales y el menor acceso a fuentes de financiación externa, sino que también tienen su origen en un desbalance entre compras y ventas de bienes y servicios a nivel externo. De hecho, como consecuencia del deterioro en las exportaciones y del aumento de las importaciones, el saldo negativo de la balanza comercial (US\$2.716 millones) aumentó notablemente hasta el mes de septiembre y resultó en un incremento de 43% frente al saldo acumulado durante los primeros nueve meses del año anterior.

Gráfico 26. INDICE DE TASA DE CAMBIO REAL (Base promedio 1994 = 100) Ene 1994 - nov 1998



Fuente: Banco de la República.

Hasta el tercer trimestre del año, las importaciones alcanzaron un valor CIF de US\$11.597,4 millones, lo que equivale a un aumento de 4,4% respecto del mismo período de 1997 cuando las compras externas ascendieron a \$11.107,7 millones (Gráfico 27). Sin embargo, para el año completo, Fedesarrollo estima que debido a la fuerte devaluación del peso y a la desaceleración de la economía, las importaciones registraron un crecimiento de 1%.

Por su parte, las exportaciones totales disminuyeron 4,0% en el acumulado de los primeros nueve meses del año frente al mismo período de 1997 al pasar de US\$8.502 millones a US\$8.166 millones, respectivamente. El 51,1% del total exportado entre enero y septiembre correspondió a exportaciones menores, sin incluir oro y esmeraldas, destacándose la venta de productos químicos y de muebles y accesorios. Para el año completo, Fedesarrollo proyecta una caída cercana a 5% en el total de exportaciones.

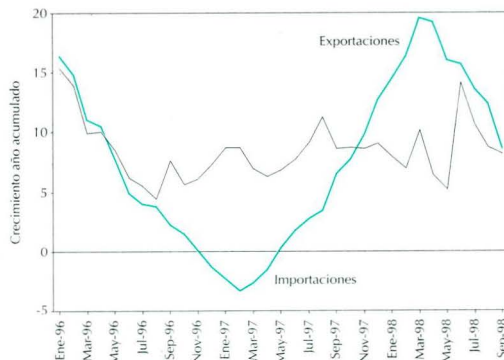
3. Balanza de pagos

Como resultado de la reducción en las exportaciones en cerca de US\$415 millones y del descenso en las importaciones (cerca de US\$100 millones), la balanza comercial registró un deterioro frente al año anterior, pasando de un déficit de US\$2.726 millones en 1997 a US\$3.440 millones en 1998.

Por otra parte, la balanza de servicios presentó una ligera reducción del déficit de cerca de US\$280 millones como consecuencia de los mayores ingresos por concepto de servicios tanto financieros como no financieros y por el incremento cercano a los US\$20 millones en las transacciones petroleras. Por otra parte, los egresos financieros y en particular el pago de intereses, se redujeron en cerca de US\$270 millones.

El resultado de los anteriores balances fue un deterioro de la cuenta corriente cuyo déficit estimado

Gráfico 27. IMPORTACIONES Y EXPORTACIONES TOTALES Enero 1996 - septiembre 1998

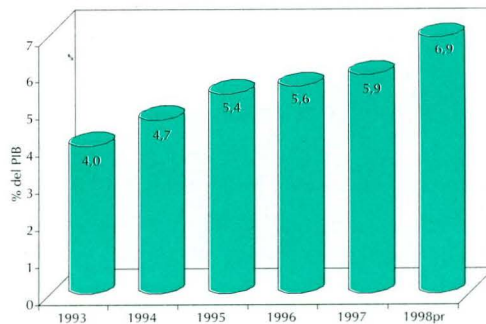


Fuente: Dane.

ascendió a US\$6.100 millones, el cual representa un 6,9 como porcentaje del PIB. Con este resultado, se refuerza aun más el deterioro de esta variable macroeconómica que ha ubicado al país, entre la región latinoamericana, como el que registra peor déficit externo (Gráfico 28).

Frente a 1997, la cuenta capitales también registró un claro deterioro. Para el año completo de 1998, se estima una acumulación de capitales de US\$4.594 millones, cifra inferior en US\$1.676 millones frente a la registrada el año anterior. El dete-

Gráfico 28. DEFICIT EN CUENTA CORRIENTE



Fuente: Banco de la República y proyecciones de Fedesarrollo.

rioro se explica en buena parte por la fuerte reducción de más del 40% en los capitales de largo plazo que pasaron de US\$8.039 millones en 1997 a US\$4.524 en 1998. La reducción en este tipo de capitales, a su vez, se originó en una disminución dramática de la inversión extranjera tanto directa como de cartera (de cerca de US\$2.900 millones que resultó de la reducción en el nivel de ingresos por concepto de privatizaciones por un valor cercano a los US\$2.000 millones), y en el menor ritmo de crecimiento del endeudamiento externo neto, en particular el correspondiente al sector público. Por su parte, el endeudamiento de largo plazo del sector público se incrementó, dado que los desembolsos aumentaron en cerca de US\$500 millones, mientras que las amortizaciones se redujeron. Finalmente, el capital de corto plazo se recuperó en cerca de US\$1.700 millones.

Con estos resultados, la deuda externa total asciende a US\$31.618 millones y representa el 35,9% del PIB. Por su parte, la deuda externa neta, con un valor total de US\$22.991 millones, equivale al 26% del PIB.

El resultado de balance de la cuenta corriente y de la cuenta de capitales fue una desacumulación de reservas internacionales de aproximadamente US\$1.286 millones, con lo cual el monto total de reservas se estima en US\$8.627 millones al finalizar el año, monto que alcanza a cubrir 5,8 meses de importaciones de bienes y servicios.

E. Política monetaria y tasas de interés

A diferencia de lo ocurrido a finales de 1997, 1998 se caracterizó por restricciones en el mercado monetario y en particular en el mercado crediticio, principalmente como consecuencia de los intentos del Banco de la República de defender la banda cambiaria. Sin embargo, durante el año la

política monetaria estuvo determinada por un *trade-off* entre restringir la liquidez (y evitar con esto una mayor demanda de dólares) e inyectar liquidez para reducir las elevadas tasas de interés. En esta dirección, cada que la tasa de cambio se acercaba al techo de la banda se incrementaban las tasas de interés de los Repos y se reducía el acceso a los mismos (tal y como ocurrió en el mes de febrero y a principios de septiembre). Contrariamente, cuando se percibía una cierta calma en el mercado cambiario, el Banco de la República inyectaba liquidez a la economía mediante mecanismos como el mayor acceso a los Repos y la compra de TES en el mercado secundario (tal fue el caso a finales de marzo, a principios de junio, a mediados de agosto y desde mediados de septiembre).

En efecto, en lo corrido del año hasta el mes de diciembre el Emisor compró un total de \$352.145 millones de TES en el mercado secundario en operaciones realizadas durante los meses de abril (\$87.000 millones), mayo (\$74.990 millones), septiembre (\$97.740 millones), octubre (\$30.756 millones), noviembre (\$23.087 millones) y diciembre (\$38.572). Esta cifra resulta significativa porque el Banco no había realizado este tipo de operaciones en el pasado.

Con este mismo propósito de expansión monetaria el Emisor utilizó la reducción de los encajes. En el mes de agosto se eliminaron los encajes marginales que existían desde 1995 para los CDT (7% para los depósitos a término, cédulas hipotecarias y bonos con plazo inferior a 18 meses). En el mes de octubre se redujo el encaje ordinario de los depósitos de ahorro del 10% al 8%, y el de los CDT del 5% al 3%. Finalmente, las medidas más recientes se concentraron en la reducción de encajes sobre las cuentas corrientes (de 21% al 19%, y posteriormente al 16%), las cuentas de ahorro (del 8% al 7%) y los CDT (de 3% a 2,5%). Adicionalmente se optó por

una remuneración a los encajes con un interés del 16% para CDT y de 12% para cuentas de ahorro.

A pesar de las medidas expansionistas adoptadas en algunos períodos del año, el resultado neto fue una reducción notable en el ritmo de crecimiento de los agregados monetarios frente a 1997. Esto se dio como consecuencia de la caída en las reservas internacionales debido a la fuerte demanda de dólares que se presentó en el mercado cambiario. En efecto, entre enero y noviembre la base monetaria registró un descenso de 18%, frente al aumento de 25% que se observó en diciembre de 1997 (Gráfico 29). Consecuentemente, la reducción de los medios de pago se ubicó en 19,8% para los once meses del año, crecimiento inferior en 41,5 puntos porcentuales al observado en el mes de diciembre anterior (21,7%).

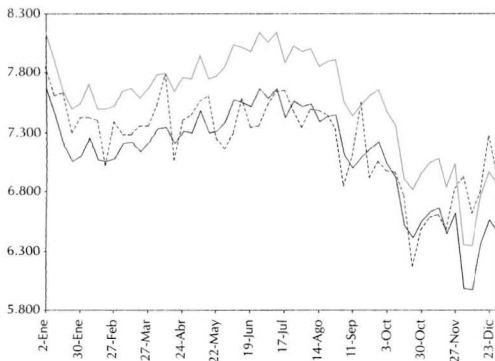
Como resultado de la escasez de liquidez, del alto nivel de desempleo y de la fuga de capitales desde hace un año, la tasa de crecimiento del ahorro financiero, representado por M3+Bonos, ha tenido una reducción significativa: después de crecer a tasas de 25% al comenzar el segundo semestre del

año, terminó haciéndolo al 7,8% a finales de diciembre (Gráfico 30). Todo parece indicar que, a pesar de las altas tasas de interés, la gran incertidumbre política y económica hizo que prevaleciera la preferencia por dólares que por pesos. Esto se reflejó directamente en una caída del ahorro representado en las cuentas de ahorro y en los depósitos en cuenta corriente. En el caso de las primeras, hasta el mes de noviembre el aumento de su saldo fue de tan sólo 0,6% (frente a un aumento de 45,6% en 1997) y, para las segundas, el descenso estuvo cercano al 25%; en cuanto a los CDT, su comportamiento fue dinámico en el transcurso de año como consecuencia de las altas tasas de interés en el mercado. Los más afectados fueron los depósitos en las CAVs, cuyo crecimiento fue cerca de 25 puntos porcentuales inferior al observado en 1997. Por su parte, aquellos que registraron un mejor comportamiento fueron los depósitos a término en los bancos, con un crecimiento hasta el mes de noviembre de 48,6%.

1. Tasas de interés

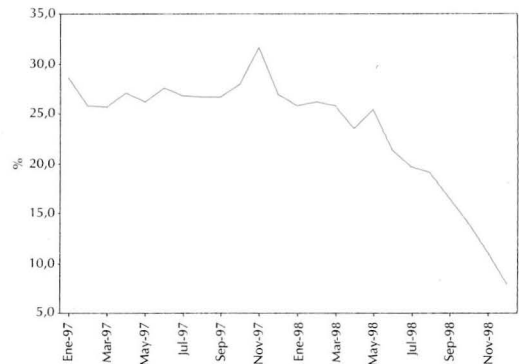
Como resultado de la iliquidez de la economía, de las altas expectativas de devaluación y de las me-

Gráfico 29. CORREDOR DE LA BASE MONETARIA (Miles de millones de pesos) Enero-diciembre 1998



Fuente: Banco de la República.

Gráfico 30. M3 + BONOS CRECIMIENTO ANUAL Enero 1997 - diciembre 1998

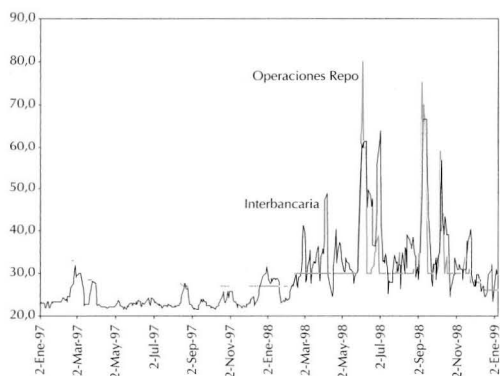


Fuente: Banco de la República.

didas explícitas adoptadas por el banco de la República, y como consecuencia de las crecientes necesidades de financiamiento del sector público, el año de 1998 se caracterizó por elevadas tasas de interés.

La primera acción concreta adoptada por el Banco de la República tuvo lugar a principios del mes de febrero, cuando elevó la tasa de interés de los títulos de participación a treinta días del 21,5% al 23% con el fin de reforzar la defensa de la banda cambiaria. Pocos días después incrementó la tasa de interés a la vista en tres puntos. Como consecuencia, la tasa interbancaria alcanzó un nivel de 41% anual y posteriormente reaccionó la DTF cuyo nivel pasó de 25,4% al 27,8%. De ahí en adelante se consolidó el rápido ascenso de las tasas, de manera tal que, hacia el mes de junio, la tasa interbancaria se ubicó en cerca de 60% y la de los Repos alcanzó niveles del 80% (Gráfico 31). Más recientemente y cuando se respiró nuevamente una mayor calma en el mercado cambiario, las tasas de interés se redujeron ligeramente al punto que, en el mes de noviembre, las autoridades monetarias disminuyeron en dos puntos porcentuales la tasa de los Repos de 30% a 28% y posteriormente a 26%.

Gráfico 31. TASA DE INTERES



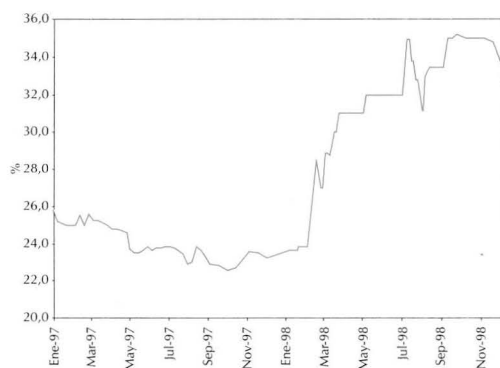
Fuente: Banco de la República.

Otro de los aspectos que presionó al alza las tasas de interés fue la creciente necesidad de financiación por parte del Gobierno. En efecto, además de competir por recursos con el sector privado en un mercado restringido, la escasez recursos dificultó la emisión de TES y obligó al Gobierno a incrementar la rentabilidad de los mismos. La tasa de estos títulos pasó de 30,31% en la primera semana de abril del presente año a 36,4% al iniciar el mes de septiembre (aunque volvieron a reducirse a 29,5% para las compras realizadas al finalizar el mes de diciembre) (Gráfico 32). Evidentemente, este incremento se trasladó al resto de tasas de interés de la economía.

Como consecuencia de lo anterior, entre enero y septiembre la tasa de captación DTF a tres meses aumentó cerca de 11 puntos porcentuales y la tasa de colocación lo hizo en 13 puntos, situación que llevó a que el margen de intermediación financiera pasara de 9,5% a 12,4% entre uno y otro período, respectivamente (Gráfico 33).

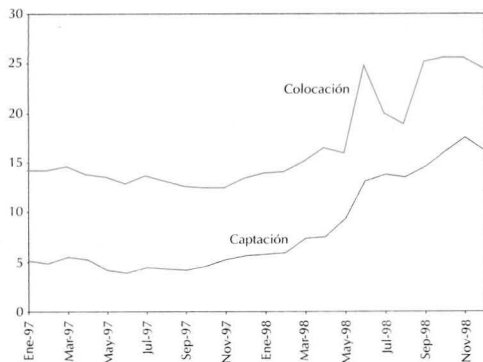
Sin embargo, al finalizar el año esta situación se revirtió parcialmente. Al comenzar el mes de diciembre, la tasa interbancaria logró estabilizarse nuevamente al rededor del 26%-28%, como resultado de

Gráfico 32. TASA SUBASTA DE TES (1 año)



Fuente: Banco de la República.

Gráfico 33. TASA REAL DE INTERES DE CAPTACION Y COLOCACION Ene 1997 - dic 1998



Fuente: Banco de la República.

la decisión del Banco de la República de otorgar mayor liquidez al mercado mediante la reducción la tasa de las operaciones Repo. Por su parte, la tasa de colocación entre septiembre y diciembre se redujo en 2,7 puntos porcentuales. No obstante, las tasas de captación de los CDT no reaccionaron en igual magnitud y el año cerró con un nivel cercano al 36% efectivo. Esta situación se debió a la incertidumbre que aún perciben las entidades financieras respecto de la liquidez del mercado, y a que existen entidades que siguen necesitando recursos y aún están captando a tasas elevadas.

Como complemento de las medidas adoptadas por el Emisor, en el mes de diciembre los bancos más grandes del país se comprometieron a propiciar una baja en los intereses que comenzaría con los de captación, lo que crearía las condiciones para que estas tasas bajen en las próximas seis semanas, y esto deberá jalonar las tasas de colocación. La idea de los bancos y el Emisor es que las tasas de interés caigan alrededor de diez puntos antes de finalizar el primer trimestre del próximo año.

Finalmente, las tasas de los TES en pesos empezaron también a mostrar una tendencia a la baja. En no-

viembre las subastas de TES a 2 y 3 años pasaron del 35,8% al 35,5% y del 36% al 35,6%, respectivamente. La tasa de los títulos a un año pasó de 34,8% efectivo anual a 33,5%. Se espera que éstas se hayan ubicado al finalizar el año en cerca de 34%, por debajo de la DTF, lo cual constituye una señal de normalización del mercado.

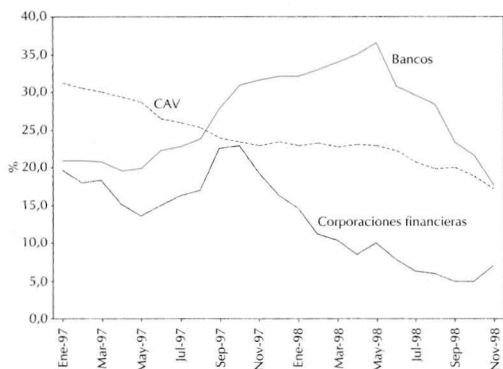
2. Sector financiero

El sector financiero ha sido uno de los más golpeados por la grave situación por la que atraviesa la economía colombiana y algunos indicadores resultan bastante ilustrativos.

Hasta mediados del año el aumento de la cartera fue positivo, pero de ahí en adelante empezó a desacelerarse. La iliquidez de la economía que disminuyó la disponibilidad de ahorro, el menor crecimiento económico que redujo la demanda de crédito y las altas tasas de interés, son los principales factores que explican este comportamiento. De crecer a una tasa de 27% a comienzos del mes de junio, la cartera pasó a un 12,4% a finales del mes de noviembre. Adicionalmente, esta situación se generalizó en todas las instituciones financieras, aunque las más afectados fueron las corporaciones de ahorro y vivienda (Gráfico 34).

A lo largo del año, la cartera se deterioró notablemente: hasta el mes de noviembre se observó que la cartera vencida alcanzó el 9,9% de la cartera total, mientras hace un año era de 7,1%. La de peor calidad sigue siendo la de las compañías de financiamiento comercial (15% del total), seguida por los organismos cooperativos de grado superior (14,9%) y por las corporaciones de ahorro y vivienda (12,7%), como consecuencia del deterioro del sector de la construcción y de las dificultades para los deudores de atender sus créditos de vivienda. De igual forma, la cartera vencida de las corporaciones

Gráfico 34. CARTERA POR INTERMEDIARIO FINANCIERO (Crecimiento anual)



Fuente: Banco de la República.

financieras ha aumentado de 3,8% en enero a 6,0% en noviembre, y asimismo la correspondiente a los bancos (de 6,0% a 8,3%) (Gráfico 35).

Por otra parte, los bienes recibidos por las corporaciones en parte de pago se incrementaron y hoy representan un elevado porcentaje de la cartera vencida: mientras en 1997 los bienes recibidos en pago constituían el 0,87% del PIB, en 1998 esta cifra pasó al 1,07%. Como se mencionó, los bancos han sido las entidades que más se han visto afectadas por esta situación (el 66% del total recibido por el sistema financiero), seguido por las Corporaciones Financieras con el 14%, las CAV con el 12,2%, y las Compañías de Financiamiento Comercial con el 7,8%.

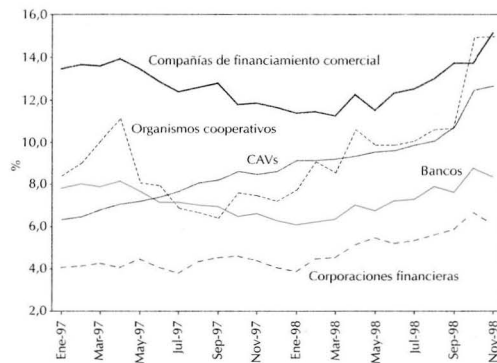
Finalmente, las utilidades del sistema financiero se deterioraron. En la segunda semana de diciembre la Superintendencia Bancaria reveló que durante el período enero-noviembre las entidades financieras perdieron \$712.000 millones frente a las utilidades de \$737.000 millones registradas en igual período en 1997. Las pérdidas se agravaron en el mes de octubre cuando éstas se dispararon en \$369.000 millones, lo que significa que en los nueve meses anteriores el sistema perdió \$133.000 millones. Las

entidades más afectadas fueron las Corporaciones de Ahorro y Vivienda, incluido el BCH, cuyas pérdidas hasta el mes de octubre fueron de \$323.936 millones, generadas principalmente por Granahorrar (cuyo balance en rojo fue de \$242.000 millones). Le siguieron las Corporaciones Financieras incluyendo el IFI, con pérdidas que sumaron a octubre pasado \$16.151 millones. Finalmente, las Compañías de Financiamiento Comercial perdieron \$13.234 millones.

Frente a esta situación de franco deterioro, y con el fin de evitar una crisis del sector financiero, haciendo uso de sus facultades constitucionales el Gobierno decretó el 17 de noviembre la Emergencia Económica. Las medidas incluidas en dicha figura se concentran en tres grandes áreas: las Cooperativas, los deudores hipotecarios y los intermediarios financieros.

En cuanto a las Cooperativas, una de las principales medidas tuvo que ver con la compra de la cartera de aquellas que han sido intervenidas (hoy en día más de 30 cooperativas), de manera tal que éstas puedan disponer de recursos inmediatamente y les sean entregados a los ahorradores antes de que las

Gráfico 35. CALIDAD DE LA CARTERA POR INTERMEDIARIO FINANCIERO



Fuente: Superintendencia Bancaria.

entidades entren en un proceso de liquidación. Adicionalmente, y para impedir que se repita en adelante una crisis en el sector, se creó el Fondo de Garantías del Sector Cooperativo (Fogacoop), semejante al Fogafin, y para su financiación se estableció adicionalmente el seguro de los depósitos.

Frente a los deudores hipotecarios, lo que se buscó fue darle un alivio a los ahorradores que tienen dificultades para cubrir sus deudas hipotecarias, aunque también darle un impulso al sector de la construcción que lleva tres años en recesión. Las medidas se resumen en las siguientes: se crearon créditos blandos para los deudores del sistema UPAC (el Gobierno a través del Fogafin prestará recursos a los deudores que no tengan más de tres cuotas vencidas y a aquellos deudores de vivienda de interés social para que se pongan al día); se redujeron las tasas de interés de mora que puedan cobrarse para créditos de vivienda, se prohibió que los gastos de cobranzas y de abogados le sean cobrados al deudor; y se creó un seguro de desempleo.

Finalmente, en términos del alivio a los intermediarios, se aseguraron recursos para el Fogafin de tal forma que esta entidad pueda responder por la solidez del sistema financiero. Se crearon nuevos mecanismos para movilizar activos, es decir, para darle salida rápida a los bienes en dación en pago que ha recibido el sistema financiero y obtener así la liquidez necesaria. Además, se otorgaron créditos a las entidades especializadas en vender, titularizar o dar en arrendamiento los bienes (para este efecto, también el Fogafin garantizará titularizaciones de cartera hipotecaria).

En términos generales, las medidas se van a financiar mediante un impuesto a las transacciones financieras del 2 por 1000, con lo cual el Gobierno espera recaudar una suma cercana a los 2,5 billones de pesos.

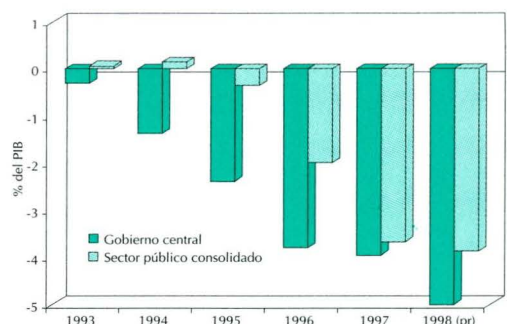
F. Política fiscal

Al finalizar 1997, el Consejo Nacional de Política Fiscal (Confis) registró un déficit de 3,9% del PIB para el Sector Público Consolidado, similar a la cifra estimada a principios de año de 3,8% para 1998. Aunque a mediados del año los estimativos fueron modificados a 3,3% como consecuencia del ajuste fiscal propuesto por el nuevo gobierno para este año, estas metas no se cumplieron y el desbalance para 1998 se ubicó en un nivel muy cercano al inicialmente estimado de 3,8%. Con estos resultados, Colombia se sitúa, entre los países de América Latina, como uno de los que registra mayores desequilibrios fiscales (Gráfico 36).

De acuerdo con la información más reciente del Confis, al finalizar el presente año el Gobierno Central alcanzó un déficit superior a los \$6,9 miles de millones, cifra que representaría el 5,0% del PIB. Este resultado se explica por el nivel elevado de gastos (17,8% del PIB) frente a un menor nivel de ingresos (12,8% del PIB) (Gráfico 37).

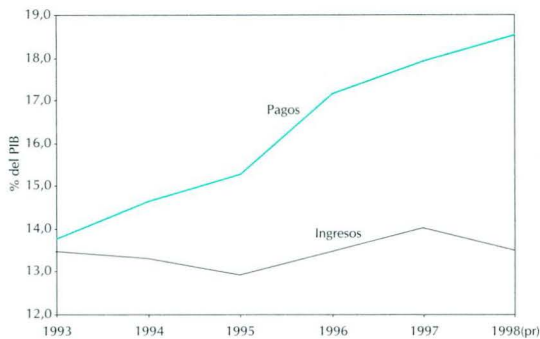
En materia de gastos, sobresalió durante el año el fuerte crecimiento de 28,5% en términos nominales de los gastos corrientes, frente a la caída de 27% de los correspondientes a inversión. El mayor dinamis-

Gráfico 36. FINANZAS PUBLICAS



Fuente: Confis.

Gráfico 37. FINANZAS PUBLICAS



Fuente: Confis.

mo de los pagos corrientes se presentó en los intereses, especialmente los internos, cuyo crecimiento fue de 65,8% (cerca de \$1,2 mil millones). Esta situación es consistente con el aumento de las tasas de interés de la economía y de la rentabilidad de los papeles del Gobierno. Por su parte, los pagos por concepto de intereses externos crecieron a una tasa de 38%, como consecuencia del alza en la tasa de cambio que se presentó a lo largo del año (Gráfico 38).

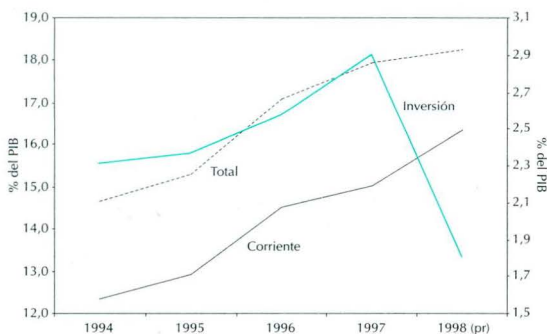
Los ingresos aumentaron 11%, pero menos que en 1997 (26,8%). Este resultado se debió principalmente al bajo crecimiento de los ingresos de origen

tributario (especialmente de los recaudos por concepto de impuesto a la renta), así como a la caída de cerca de 2% de los ingresos no tributarios (principalmente por la reducción en la contribución de hidrocarburos) (Gráfico 39).

Por el lado del financiamiento, se observó una tendencia diferente a la observada en 1997. Aunque los recursos internos continuaron siendo la principal fuente de financiamiento, el crédito interno neto pasó de representar el 78% del total en 1997, al 55% en 1998. En cambio, se observó una mayor financiación con recursos externos y la participación de éstos pasó de 24% a 38%. Esta situación se explica por las fuertes restricciones de liquidez interna que caracterizaron 1998. De hecho, la colocación de TES fue difícil a lo largo del año, y se pudo observar que hasta el mes de septiembre el gobierno sólo había podido cumplir el 59% del programa de financiación a través este mecanismo (Gráfico 40).

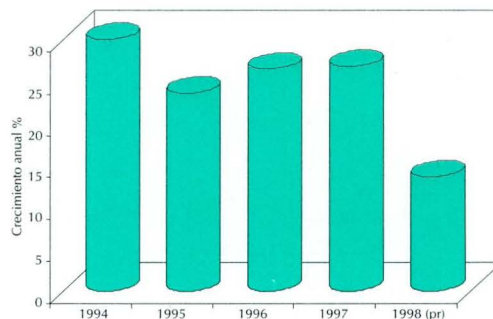
Para el presente año, el Gobierno había fijado una meta de captación de TES por un valor de \$6 billones y, debido a la difícil situación económica y a la desconfianza de los inversionistas, se vio obligado a replantear dos veces durante el año su meta de

Gráfico 38. GASTOS DE GOBIERNO CENTRAL



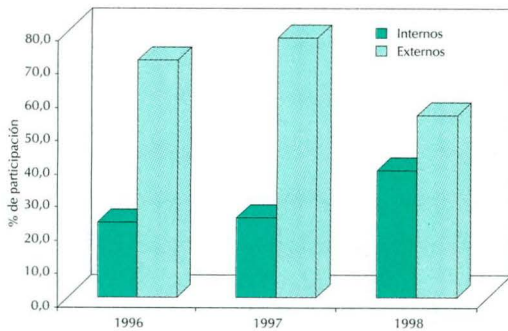
Fuente: Confis.

Gráfico 39. INGRESOS TOTALES



Fuente: Confis.

Gráfico 40. RECURSOS DE FINANCIAMIENTO DEL DEFICIT



Fuente: Confis.

endeudamiento interno, hasta el punto en que ésta quedó en \$2,4 billones. En el transcurso del año, el Gobierno sólo captó recursos por esta vía por un valor de \$2,2 billones.

Frente a la difícil situación y con el fin de reducir la presión sobre la tasa de cambio y de diversificar las fuentes de financiación del gasto, el Gobierno utilizó como estrategia para conseguir financiación la colocación de TES en dólares. Entre octubre y noviembre se efectuaron tres colocaciones por un valor de US\$210 millones, superando el cupo programado de US\$200 millones³. En las tres ocasiones se observó una fuerte demanda por estos papeles debido a que, dadas las expectativas de devaluación, éstos pueden generar una mayor rentabilidad para un inversionista si se le compara con la rentabilidad correspondiente a los TES en pesos.

1. El ajuste fiscal

El crecimiento sostenido de los gastos del gobierno que se ha dado a partir de 1991 (y en forma más

³ La primera tuvo lugar el 28 de octubre US\$ 90 millones, la segunda el 18 de noviembre por US\$59,5 millones y la tercera el 2 de diciembre por US\$60 millones.

acentuada desde 1995), se mantuvo en 1998. Como se mencionó en el anterior número de la revista, éste ha sido el resultado en buena medida del cumplimiento de compromisos establecidos en la Constitución Política de 1991, entre los cuales se destacan los derivados de las transferencias territoriales, los que tienen que ver con la reforma al sistema de seguridad social, la creación de nuevas instituciones públicas y la obligación de realizar una nivelación salarial de los trabajadores del sector justicia y de las fuerzas armadas. Asimismo, el pago de subsidios a los servicios públicos con cargo al Presupuesto del Gobierno Nacional y la obligación de gastar un porcentaje de los ingresos por concepto de IVA en inversión social, también han contribuido a incrementar el gasto del Gobierno.

Asimismo, se destacó durante el presente año el impacto negativo del creciente gasto del Gobierno sobre la disponibilidad y el costo de los ya escasos recursos financieros en la economía. La financiación del gasto del Gobierno afectó la disponibilidad de crédito causando un desplazamiento del sector privado, o lo que en teoría económica se conoce como *crowding out*. Este hecho, y especialmente las captaciones de TES a tasas bastante elevadas, contribuyeron a presionar al alza las tasas de interés con lo cual, no sólo se afectó el ritmo de actividad económica, sino que se encarecieron las fuentes de financiamiento doméstico del Gobierno.

Pero adicionalmente, el financiamiento propio del gasto se tornó más complejo en el último año. En efecto, a la iliquidez de la economía y al encarecimiento de las fuentes de financiación domésticas se sumó la restricción al acceso a recursos de crédito externo como resultado de la crisis financiera internacional, propiciado originalmente por la crisis de los países asiáticos y posteriormente por el derrumbe de Rusia. Estos hechos impusieron serias restricciones a las economías en desarrollo para

acceder a capitales internacionales, e incrementaron sus costos.

Frente a este serio desafío en materia fiscal, el nuevo gobierno presentó a mediados del año un paquete de ajuste fiscal que busca resolver de manera parcial los desequilibrios de corto plazo y crear las condiciones que permitan corregir las causas estructurales del déficit fiscal en el mediano plazo.

El ajuste fiscal propuesto por el gobierno puede resumirse en los siguientes términos. En primer lugar, el paquete de reformas se compuso de un programa de corto plazo que comprendía las medidas que reducirían el déficit en 1998, de un paquete de medidas de mediano plazo que corregirán el desbalance para 1999, y de las llamadas "reformas complementarias". En segundo lugar, el ajuste se daría fundamentalmente a través de los cambios en las cuentas fiscales del Gobierno Central. Finalmente, la mayor parte del ajuste se haría vía mayores ingresos, y sólo marginalmente vía reducciones en el gasto público. Este último hecho reviste especial importancia en la medida en que algunos economistas consideran que es el gasto (y no el déficit) es la variable relevante tanto para el análisis del crecimiento económico como para el de la evolución de la tasa de cambio real.

El principal proyecto de ley presentado al Congreso fue el de la Reforma Tributaria, el cual contiene tres grandes capítulos. En el primero de ellos se pretendió hacer algunas modificaciones al impuesto a la renta, tales como la eliminación de las actuales exenciones que existen en dicho impuesto, simplificar el sistema de ajustes por inflación y fomentar la reinversión de utilidades de empresas extranjeras en el país; adicionalmente, se propuso eliminar la Renta Presuntiva sobre el patrimonio bruto y se eliminó la exención tributaria sobre tenedores de títulos de la Nación emitidos en el exterior. El segundo, se refirió a la re-

forma sobre el impuesto a las ventas IVA que consistió en bajar en un punto la tarifa y en ampliar la base. También se buscó aumentar el recaudo eliminando las tarifas diferenciales y acabando con focos de evasión. El tercer capítulo tuvo que ver con la lucha contra el contrabando. En él se propuso eliminar el tope que hoy existe de mil salarios mínimos para tipificar el contrabando y se aumentaron las penas a los contrabandistas. Finalmente, el cuarto capítulo se refirió a la creación de instrumentos para luchar contra el contrabando y la evasión, así como al fortalecimiento de la administración tributaria y aduanera.

El segundo Proyecto de Ley tuvo que ver con los llamados "Bonos de Solidaridad para la Paz" y con la creación del "Fondo para la Paz". Estos instrumentos fueron diseñados con el propósito de generar una fuente amplia y temporal de recursos para que la Nación financie la inversión en la política de paz y en el desarrollo de sus planes complementarios.

Adicionalmente, se presentó un proyecto relacionado con las finanzas territoriales con el propósito fundamental de fortalecerlas mediante un adecuado control en la ejecución de los recursos nacionales y a través de la limitación de gasto público social a aquellos rubros relacionados con la solución de necesidades básicas en salud, educación, pensiones, saneamiento ambiental, agua potable y vivienda.

Por último, la urgente necesidad de fortalecer las finanzas públicas del país mediante una reducción y organización del gasto público, llevó al Gobierno a plantear un proyecto de ley para modificar el Estatuto Orgánico del Presupuesto de la Nación.

En términos contables, el ajuste de corto de plazo estaba encaminado a reducir en 0,39% del PIB el déficit del Gobierno Central, con lo cual se reduciría el nivel previsto para 1998 de 5,2% del PIB a 4,8%.

Con esto, el déficit del sector público consolidado para 1998 habría pasado de 3,8%, nivel estimado antes del ajuste, a 3,3% del PIB.

Entre las medidas de corto plazo se destacaban un recorte en pagos del Gobierno Central por \$300.000 millones (0,22 del PIB), el refuerzo al programa de gestión de la DIAN que permitiría incrementar los recaudos tributarios, el incremento en el precio de la gasolina y la reducción de la emisión de CERT. Por concepto de estos últimos tres rubros se generarían aproximadamente \$227.000 millones de pesos (0,17 del PIB). Adicionalmente, para complementar los recortes en pagos, el Gobierno realizaría un recorte presupuestal de \$875.0000 millones.

Sin embargo, estas metas no se cumplieron y el déficit para el presente año se ubicó en 3,9% del PIB. Esto se debió, en parte al menor recaudo de impuestos como resultado de la recesión de la economía, y en parte porque el Congreso no aprobó la totalidad de los recortes mencionados en los gastos.

Por su parte, el paquete propuesto para 1999 consistió en una disminución del déficit del Gobierno Central de 1,3% del PIB, con lo cual se espera reducir el déficit del mismo de 4,8% del PIB a 3,5%, y el del sector público consolidado de 3,3% del PIB a 2,1%. Este ajuste se da principalmente vía mayores ingresos tributarios (0,98% del PIB), y en menor medida a través de un recorte del gasto. Se estima que éste último será de \$906.600 millones (0,58% del PIB), de los cuales \$783.000 millones (0,5% del PIB) corresponden a gastos de inversión. Sin embargo, el Gobierno estima que en 1999 los pagos totales se incrementarán en \$464.237 millones de pesos (0,3% del PIB) adicionales a lo que se tenía estimado en el Plan Financiero para ese año, como resultado de mayores pagos tanto por concepto de intereses de deuda externa como por intereses de

deuda interna. En este caso, los efectos positivos del ajuste se verían en buena medida neutralizados.

Una parte del primer paquete de reformas ya fue aprobado por la Plenaria del Congreso y será objeto de la siguiente sección. Es importante anotar que los mayores avances se lograron en los temas de Reforma Tributaria y de "Bonos de Paz" y, las reformas al Estatuto Orgánico del Presupuesto y a las finanzas territoriales quedaron pendientes para ser debatidas en el transcurso del primer semestre del próximo año.

II. REFORMA TRIBUTARIA

Poco tiempo después de la posesión del nuevo Gobierno, éste presentó el Congreso de la República un paquete de ajuste fiscal (que se mencionó en detalle en la sección anterior), cuyo eje central fue la Reforma Tributaria. Esta se dividió en cuatro grandes áreas: el impuesto a la renta, el impuesto a las ventas, el contrabando y la facturación y la autonomía de la Dian. Posteriormente, en el paso por el Congreso, se añadió una parte de la reforma de impuestos territoriales que originalmente formaba parte de un amplio Proyecto de Ley independiente, el cual pasará a ser debatido en el primer trimestre de 1999.

En el mes de diciembre de 1998, el Senado de la República aprobó los "Bonos de Paz" y el paquete de Reforma Tributaria⁴ que entrarán en vigencia el primero de enero de 1999. En cuanto la Reforma Tributaria, si bien se destacan algunos logros en materia de impuestos directos e indirectos, en la lucha contra el contrabando y la evasión y en las nuevas facultades otorgadas al Gobierno para la reestructuración de la Dian, la Ley aún tiene grandes

⁴ Leyes 487 y 488 de diciembre 24 de 1998 para los "Bonos de Paz" y la Reforma Tributaria, respectivamente.

vacíos y plantea algunas inquietudes. Además, se observa que la Reforma presentada originalmente por el Gobierno era bastante más ambiciosa que el paquete final aprobado por el Congreso, situación que en buena parte se derivó de las presiones de los parlamentarios y de unos grupos económicos por mantener privilegios tributarios para algunos sectores económicos.

En la Exposición de Motivos correspondiente al Proyecto de Ley "por el cual se expiden las normas en materia tributaria", el Gobierno planteó los principales objetivos y motivaciones de la Reforma. Esta se sustentó, en términos generales, en el hecho de que Colombia, de manera creciente, gasta más de lo que recibe y, en consecuencia, el déficit crece cada día más. Adicionalmente, son cada vez mayores las dificultades para financiarlo, en parte porque el país ya está demasiado endeudado en el exterior, y en parte porque las crisis asiática y rusa han restringido, en particular para los países emergentes, la financiación con créditos externos.

Por otra parte, se estima que el presupuesto de gastos de la Nación es de \$44 billones y los ingresos tributarios sólo llegan a \$18 billones. Ante esta situación, es urgente reducir la brecha entre estas dos variables y, según los términos del mismo documento, dado que "ya no existe margen para reducir gastos, es imperativo mejorar el recaudo".

Por el lado de los impuestos, uno de los principales argumentos que se plantea radica en el hecho de que los ingresos tributarios han venido decreciendo en términos reales. En 1998 tuvieron sólo un crecimiento nominal de 12,9%, lo que significa un decrecimiento real de cerca de seis puntos. Las principales causas pueden encontrarse en la crisis económica que vive el país y en los elevados niveles de evasión que se calculan en cerca de 35% para el IVA y en más de 40% para el impuesto a la renta.

Por otra parte, se menciona en dicho documento que "según estudios de Fedesarrollo, en Colombia ya se acusa una curva de Laffer, o sea que a mayores tasas de tributación, mayor es la evasión". Esto sustenta uno de los principales objetivos de la Reforma consistente en reducir la tarifa del IVA y, en contraste, en ampliar la base de tributación.

Finalmente, se insiste en que el IVA es el impuesto que permite mayores controles en el recaudo, es el más eficiente en su administración y el de repercusión más inmediata, lo cual explica que éste haya sido el impuesto central en la Reforma Tributaria. Por su parte, en el caso del impuesto a la renta, los objetivos se limitaron a simplificar las normas, y en algunas ocasiones a corregirlas, con el objeto de mejorar el recaudo. También se utilizó este tributo como mecanismo para fomentar el ahorro de largo plazo y para promover el desarrollo de algunos sectores como por ejemplo la actividad constructora.

En resumen, la Reforma apuntó a mejorar el recaudo y volverlo más eficiente, a ampliar la base tributaria, a eliminar los focos de evasión y a simplificar procesos para facilitar el control y la labor de fiscalización. Para ello, se buscó acabar con discriminaciones en materia tributaria y otorgar una mayor neutralidad en los impuestos.

En términos cuantitativos, con el Proyecto de Reforma Tributaria presentado inicialmente al Congreso, se esperaba un recaudo adicional de \$1,58 billones (0,98 del PIB) en 1999: \$1,1 billones (0,7 del PIB) por concepto de la reforma al IVA y \$434.000 millones (0,28 del PIB) como resultado de una gestión más eficiente de la Dian y de la reducción de la emisión de Cert.

Sin embargo, durante los meses de negociaciones entre el Congreso y el Gobierno, el Proyecto de Reforma Tributaria original fue objeto de un gran nú-

mero de alteraciones. Así, por ejemplo, el Congreso insistió inicialmente en crear nuevos impuestos directos, con lo cual se contrariaba la filosofía del proyecto inicial (el IVA era el impuesto central). Debido a que el Congreso introdujo modificaciones frente a la propuesta de IVA presentada por el Gobierno que implicaban menores ingresos por este concepto, se buscó que éstos fueran compensados mediante la eliminación de la exención de 30% que tienen los salarios superiores a los 40 salarios mínimos para el impuesto de renta. Adicionalmente, como sustituto de los "Bonos de Paz", se crearía un impuesto sobre el patrimonio que se cobraría una sola vez y se destinaría a financiar el proceso de paz.

Como resultado de la oposición que generó, en particular la eventual creación de un impuesto al patrimonio, el Proyecto de Reforma Tributaria fue nuevamente modificado. Esta propuesta, así como la que buscaba eliminar la exención que tenían los salarios superiores a 40 salarios mínimos, fueron retiradas y se retornó de nuevo a la idea original de los denominados "Bonos de Paz". Finalmente, el Senado de la República aprobó los "Bonos de Paz" y el paquete de Reforma Tributaria, aunque con algunas modificaciones frente a los objetivos iniciales del Gobierno.

Con el paquete final aprobado por el Congreso, el monto de los ingresos tributarios adicionales que el Gobierno podrá recaudar con la aplicación de la Reforma se redujo a \$1 billón (inferior a la cifra estimada originalmente de \$1,6 billones), a lo cual deben sumarse \$700 mil millones por concepto de la inversión forzosa en "Bonos de Paz". De acuerdo con la última versión del Plan Financiero del Gobierno preparada por el Confis, con este nuevo paquete de reformas⁵ el déficit consolidado del sector público será de 2,11% del PIB en 1999, y el correspondiente al Gobierno Central será de 3,35%

del PIB (cifras superiores en 0,11% del PIB frente a los estimativos originales del Gobierno).

En el presente informe se presentarán los aspectos más relevantes de la Reforma en materia de impuesto a la renta, IVA, lucha contra el contrabando y la evasión, la mejor gestión de la Dian y los impuestos territoriales. En los casos relevantes, se destacan las diferencias entre lo que fue planteado por el Gobierno y lo que finalmente aprobó el Congreso, mostrando también los grandes logros y las deficiencias que quedaron plasmadas en la Ley. Posteriormente, se muestran las cifras preliminares preparadas por el Gobierno que reflejan las implicaciones cuantitativas de la Reforma. Finalmente, se presentan las conclusiones más destacadas.

En términos generales Fedesarrollo considera que la filosofía que inspiró la reforma es correcta (el IVA como eje central de los nuevos impuestos, la necesidad de castigar el contrabando, etc.) aún cuando la evaluación final deberá hacerse sobre el paquete global de gastos e impuestos (los recortes de gasto apenas comienzan a discutirse; el Congreso otorgó atribuciones especiales al Presidente para la reestructuración de la Dian pero aún son inciertos los resultados en materia de un mayor recaudo).

Preocupan, sin embargo, algunos aspectos de la actual reforma tributaria finalmente aprobada: las excepciones al IVA resultaron mucho más generales de lo que proponía el Congreso y persiste la dispersión original de tarifas, lo cual dificultará la administración del impuesto y promoverá la corrupción. De otra parte, los pronósticos del Gobierno

⁵ Además de la Reforma Tributaria y de los "Bonos de Paz", esta cifra de 2,11% del PIB de déficit resulta de los ajustes adicionales por un valor de \$2,3 billones consignados en el Decreto 001 del 2 de enero de 1999 se suman también \$2,5 billones adicionales por concepto de la Emergencia Económica.

parecen excesivamente optimistas: los impuestos recolectados serán mucho menores por cuanto la economía crecerá mucho menos que el 2,5% utilizado por el gobierno en sus proyecciones y no resulta fácil recolectar lo que el Gobierno estima como fruto de las reformas administrativas en la Dian.

A. Impuesto a las renta

Uno de los principales objetivos del capítulo se centró en la eliminación de algunas exenciones que hoy existen a este tributo. Se consideró que las empresas que hacen intermediación financiera, las cajas de compensación, los fondos de empleados y los gremios que realizan actividades industriales y comerciales deben tributar en igualdad de condiciones. Igualmente, las empresas de servicios públicos, muchas de ellas privatizadas, deberían sustraerse más rápidamente del Régimen Especial al que están hoy en día sometidas, para lo cual se propuso bajar las deducciones que tienen de impuesto a la renta. Por otra parte, se eliminó la exención tributaria sobre tenedores de títulos de la Nación, con el propósito de darle el mismo tratamiento a quienes ahorran en estos títulos o en otros activos financieros.

También se buscó simplificar el sistema de ajuste por inflación, con el fin de facilitarle la operación a las personas jurídicas y se fomentó la reinversión de utilidades de empresas extranjeras en el país. Por otra parte, se pretendió modificar la base sobre la cual se aplica la Renta Presuntiva, desde el patrimonio bruto hacia el patrimonio líquido, pues se considera que no tiene sentido gravar los pasivos de personas agobiadas por las deudas. Se eliminaría también la Renta Presuntiva para entidades financieras sometidas a procesos de toma de posesión por parte del Estado, con el fin de otorgarles el mismo tratamiento que a las empresas del sector real que entran en concordato.

En el texto aprobado por la Plenaria del Senado se eliminaron y modificaron algunos de los aspectos del Proyecto de Ley original. También fueron agregados objetivos diferentes a los inicialmente planteados. A continuación se hace un recuento de los principales cambios en el impuesto a la renta frente al Estatuto Tributario vigente resaltando, en lo posible, las modificaciones frente al proyecto originalmente presentado por el Gobierno al Congreso.

En efecto, se incluyeron como nuevos contribuyentes de este impuesto las cajas de compensación familiar, los fondos de empleados y las asociaciones gremiales (que antes hacían parte del Régimen Especial⁶), con respecto a los ingresos generados en actividades industriales y comerciales, exceptuando aquellas relacionados con salud, educación y recreación. No quedarán gravados los ingresos originados en actividades financieras relacionadas con la inversión de su patrimonio⁷.

En adelante quedará gravada la utilidad derivada de la venta de acciones de baja bursatilidad, realizada a través de una bolsa de valores y se mantendrá la exención para las acciones de media y alta bursatilidad⁸. Con esto se buscó promover un mayor movimiento accionario y excluir del beneficio las acciones con un bajo nivel de transacciones en las bolsas de valores.

Se incrementó la deducción de intereses por préstamo de vivienda. Se elevó a 1000 Upac la deducción anual de intereses sobre préstamo de vivienda,

⁶ Mientras anteriormente tributaban al 20%, con la Reforma pasarán a tributar el 35%.

⁷ En el proyecto original se incluían también las entidades financieras.

⁸ En el Estatuto Tributario anterior, ninguno de los tres casos constituía renta ni ganancia ocasional.

que actualmente está en 771 Upac. Se pretende con ello crear algunos incentivos para estimular el sector de la construcción y la creación de empleo en el país.

Se crearon mecanismos para fomentar el ahorro de largo plazo otorgando mayores incentivos a los empleados que ahorren en fondos de pensiones frente a los que existían en la legislación anterior. En adelante, se deducirán del impuesto las contribuciones a los fondos de pensiones, de jubilación e invalidez que realizan los trabajadores o los empleadores, tanto obligatorios como voluntarios, con la restricción de que el ahorro posible (obligatorio más voluntario) no puede ser superior al 30% de los ingresos laborales (antes el beneficio se limitaba al 20% de los ingresos laborales)⁹. Para que los retiros de los aportes voluntarios, el pago de los rendimientos generados por los mismos o el pago de pensiones tengan el beneficio tributario, deben cumplir con el requisito de permanencia mínima de cinco años en los fondos o seguros, salvo en el caso de muerte e incapacidad que dé derecho a pensión.

Por otra parte, se creó un incentivo de largo plazo al ahorro para impulsar la construcción que consiste en que, con un tope de 30% del ingreso laboral, los recursos que deposite un trabajador en las denominadas Cuentas de Ahorro para la Construcción no tendrán retención en la fuente ni serán considerados como un ingreso constitutivo de renta o ganancia ocasional. Sin embargo, los recursos que sean retirados antes de cinco años perderán estos beneficios. Los aportes a estas cuentas tendrán el mismo tratamiento que los aportes a los fondos de

pensiones. Sin embargo, el trabajador no podrá gozar simultáneamente de los beneficios de estos dos tipos de ahorro y deberá escoger uno de los dos esquemas.

Se eliminó desde el año gravable 1999 la Renta Presuntiva sobre el patrimonio bruto¹⁰. También quedarán excluidas de la Renta Presuntiva las sociedades en concordato o en proceso de liquidación, las entidades sometidas al control y vigilancia de la Superintendencia Bancaria en procesos de toma de posición y las empresas dedicadas al transporte masivo de pasajeros por el sistema de tren metropolitano.

Se mantuvieron los beneficios tributarios para los pagos que realizan los empleadores a los empleados y sus familias por concepto de alimentación, pero se impuso un tope de dos salarios mínimos mensuales vigentes¹¹ para los pagos deducibles.

Se eliminó la exención tributaria a contribuyentes que posean títulos de la Nación por concepto del pago del principal, intereses, comisiones y demás pagos¹². Se mantiene la excepción para los pagos que se realizan a personas sin residencia o domicilio en el país, los cuales no quedarán gravados.

Además de los títulos sobre deuda pública interna o externa establecido en el Estatuto Tributario vigente, quedaron exceptuadas del impuesto de timbre las operaciones de crédito público, las operaciones

⁹ De esta manera, el asalariado que ahorre en los fondos de pensiones el máximo posible, tendrá desgravado el 51% de su ingreso (frente a un 44% con la legislación anterior).

¹⁰ A partir de la vigencia de la Reforma, la base gravable se hará teniendo en cuenta el patrimonio líquido. Aunque esta norma tiene un costo fiscal, se introdujo con el fin de corregir disposiciones anteriores que generaban distorsiones en el sistema.

¹¹ En la legislación anterior este tope no existía.

¹² En el Estatuto Tributario anterior, éstos estaban excluidos de todo tipo de impuestos.

asimiladas a operaciones de crédito público, las operaciones de manejo de deuda pública y las conexas con las anteriores que realicen las entidades estatales.

Según el Estatuto anterior, los dividendos o participaciones recibidos por extranjeros no residentes en el país pueden gozar de la exoneración del impuesto de remesas de 7% cuando éstos son reinvertidos en el país. Con el fin de fomentar la reinversión de utilidades de las empresas extranjeras en el país, en la nueva Reforma se considera que hay reinversión de las mismas con el simple mantenimiento de las utilidades dentro del patrimonio de la empresa, en cuyo caso quedarán exentas del impuesto.

Con el fin de simplificar el manejo de la contabilidad de las empresas, se eliminó el sistema de ajustes por inflación para los inventarios y para las cuentas de inventarios que las empresas debían hacer mensualmente. Solamente serán objeto de ajuste por inflación los activos fijos y el patrimonio. Los contribuyentes que deseen no efectuar el ajuste por inflación, deberán notificar a la Dian su decisión de no hacerlo, siempre y cuando demuestren que el valor de mercado del activo es por lo menos inferior en un 30% al costo que resultaría si se aplicara el ajuste respectivo. Sobre esta norma se otorgaron facultades extraordinarias al Gobierno para que, en el término de seis meses, modifique o elimine el sistema de ajustes por inflación¹³.

Se incorporaron nuevos servicios al pago de impuestos. Los pagos por servicios de consultorías, servicios técnicos y asistencia técnica prestados desde el exterior o dentro del país, por personas no residentes en Colombia, quedarán gravados de

¹³ Esta fue una de las normas que se introdujo con el fin de simplificar el sistema más que de aumentar el recaudo.

impuesto a la renta y de remesas con una tarifa del 10%¹⁴.

Se ampliaron las exenciones de retención en la fuente para los créditos obtenidos en el exterior por los patrimonios autónomos cuyas actividades se consideren de interés para el desarrollo económico del país, de acuerdo con las políticas adoptadas por el Conpes¹⁵.

Aunque se mantuvo un beneficio tributario para las empresas sobre el IVA pagado por la adquisición de activos fijos, éste se redujo. Se eliminó el descuento del IVA por la adquisición de activos fijos y se sustituyó por una deducción en el impuesto sobre la renta. En adelante, se deducirá en el impuesto sobre la renta el impuesto sobre las ventas pagado en la adquisición o nacionalización de bienes de capital, de equipos de computación y de equipos de transporte para las empresas transportadoras, excepto para los vehículos automotores y los camperos¹⁶. Si bien se conservó el beneficio, su reducción disminuye los incentivos tributarios a la inversión.

Con el fin de lograr un mayor recaudo, se otorgaron nuevos beneficios de auditoría. La norma es diferente para cada año gravable pero opera de la siguiente manera: si en la liquidación del año gravable de 1998, por ejemplo, los contribuyentes aumentan su impuesto neto de renta en un mínimo de 30%

¹⁴ En el Estatuto anterior los pagos por servicios realizados en Colombia tenían una tarifa de 35% que pasará en adelante a ser del 10%. Esto se hizo con el fin de unificar al 10% la tarifa.

¹⁵ Antes sólo eran exentos los créditos externos obtenidos por las empresas nacionales, extranjeras o mixtas establecidas en el país con igual propósito.

¹⁶ La reducción del beneficio consistió en que la deducción tiene límites y topes mayores a los del descuento.

frente al año gravable 1997, ésta quedará en firme seis meses después de haber sido presentada y no estarán sujetos a la auditoría que realiza la Dian. Para gozar de este beneficio, la declaración y los pagos deben haberse efectuado en los plazos oportunos.

Se creó un descuento tributario por la generación de empleo. Los contribuyentes del impuesto sobre la renta podrán solicitar un descuento tributario equivalente al monto de los gastos por salarios y prestaciones sociales canceladas que correspondan a nuevos empleos directos que se generen en su actividad productora de renta y hasta por un monto máximo del 15% del impuesto neto de renta del respectivo período. Además de otras condiciones, el descuento sólo aplicará si el número de los nuevos empleos generados es superior al 5% del número de trabajadores a su servicio al 31 de diciembre del año inmediatamente anterior.

Con el fin de simplificar tanto el pago como el recaudo del impuesto, se creó un Régimen Unificado de Imposición (RIU) para pequeños contribuyentes del impuesto sobre la renta y responsables del impuesto sobre las ventas. Estos contribuyentes tendrán la oportunidad de liquidar los dos impuestos en forma unificada pagando una cuota fija anual determinada por la Dian.

No constituirán renta ni ganancia ocasional los aportes de Entidades Estatales, sobretasas e impuestos para financiamiento de sistemas de servicio público de transporte masivo de pasajeros¹⁷.

Se creó una tarifa de retención en la fuente de 4% para los rendimientos financieros provenientes de

los títulos emitidos por las entidades vigiladas por la Superintendencia Bancaria o de títulos emitidos en desarrollo de la deuda pública, cuyo período de redención no sea inferior a 5 años.

B. Impuesto sobre las ventas

En el segundo capítulo relacionado con el impuesto sobre las ventas IVA, se determinó bajar un punto la tarifa y ampliar la base. Al mismo tiempo, se buscó que continuaran excluidos del impuesto bienes que hacen parte del consumo básico, los perecederos y artículos de primera necesidad, los libros, revistas culturales y periódicos y los útiles escolares. Por el contrario, quedarían gravados los productos procesados.

Se buscó, adicionalmente, eliminar algunas exenciones y se trató de dar un trato igualitario a todos los contribuyentes, afectando lo menos posible la inflación.

Al mismo tiempo, se pretendió aumentar el recaudo eliminando tarifas diferenciales en productos como vehículos y licores, con el fin de evitar la subfacturación (en el primer caso) y el contrabando (en el segundo). Se pretendía con ello simplificar y hacer más eficiente el recaudo de impuestos, y al tiempo mejorar las rentas de los departamentos a través del mayor consumo derivado de la rebaja en precios.

En materia de servicios; seguirían excluidos sectores básicos como salud, educación, servicios funerarios, servicios públicos domiciliarios, arriendos para vivienda, servicios de adecuación y riego para el sector agrícola, pero se incluirían nuevos servicios en la cobertura del impuesto. Además, frente a la crítica situación que vive el sector, se buscó desgravar el IVA para servicios hoteleros.

¹⁷ Este nuevo tratamiento beneficiará principalmente la financiación de grandes sistemas de transporte como el Metro de Medellín.

A continuación, se presentan los principales aspectos aprobados por el Congreso:

Uno de los aspectos más relevantes de la Reforma fue la modificación de la tarifa general del impuesto a las ventas. La tarifa seguirá en 16% y se reducirá a 15% a partir de noviembre de 1999.

En cuanto a los bienes, en el primer artículo del Proyecto de Ley el Gobierno propuso una lista de bienes que hacen parte de la canasta básica que no causarían impuesto como son todos aquellos bienes en su estado natural que no son objeto de transformaciones¹⁸. El resto de productos (los procesados) deberían quedar gravados con la tarifa general del 16%¹⁹.

Este fue quizás uno de los aspectos más polémicos del debate en el Congreso y fue ahí donde el Congreso hizo recortes importantes a la propuesta del Gobierno. Algunos de los bienes que el Gobierno pretendía gravar con la tarifa general del 16% quedaron finalmente excluidos, otros exentos (con derecho a devolución) y otros con una tarifa especial del 10%.

Entre los primeros (excluidos), se resaltan la malta, algunos productos procesados de carnes y pescados (como los embutidos y el atún enlatado), algunos derivados del azúcar, el cacao, el agua mineral en-

vasada, los abonos, plaguicidas e insecticidas, el papel prensa, algunos tipos de motores y los medicamentos y sus materias primas. En el proyecto original también se propuso crear una tarifa especial del 8% para la cerveza, pero este artículo fue eliminado en su paso por el Congreso. De otra parte, otro grupo de productos que antes tenían el carácter de exentos quedaron finalmente excluidos. Estos corresponden a los bienes de la partida arancelaria 4818400000 que incluyen productos como las compresas, las toallas higiénicas y los pañales.

Para el conjunto de bienes excluidos pero que pagan IVA sobre los insumos, y con el fin de evitar una situación de desventaja frente a los productos importados (que no pagan IVA), se estableció que éstos últimos tendrán que pagar una tarifa general del IVA promedio implícita en el costo de producción de bienes de la misma clase de producción nacional. Sin embargo, quedaron excluidos de esta tarifa de IVA implícita aquellos bienes importados cuya oferta nacional sea insuficiente²⁰.

Por otra parte, se creó una tarifa especial de 10% sobre algunos productos para los cuales el Gobierno proponía la tarifa general, entre los que se encuentran los jabones, la mantequilla y la margarina, los aceites y las grasas.

En cuanto a los vehículos, se pretendió reducir las elevadas tarifas como la del 60% que fomentaban el contrabando, desincentivaban el consumo y reducían el recaudo²¹. Con la nueva reforma, los ve-

¹⁸ Entre éstos se encuentran los caballos y demás animales vivos, la carne y el pescado, la leche, los huevos, los vegetales y las frutas, los cereales y las harinas, los productos de panadería, el tabaco, la sal, los aceites crudos de petróleo, los medicamentos y otros artículos farmacéuticos, los periódicos, los libros y revistas de carácter científico y cultural, los lápices, las armas de guerra y el gas y la energía eléctrica para uso doméstico.

¹⁹ En particular, en el caso de estos últimos, se trata de productos procesados como por ejemplo las pulpas de fruta, los jugos, los enlatados, las sopas de sobre y artículos de limpieza, bienes que antes no se gravaban con el impuesto.

²⁰ Este aspecto plantea ciertos interrogantes dada la dificultad de medir cuando se considera que hay oferta insuficiente. El artículo no especifica nada respecto de esta medición.

²¹ Adicionalmente se incorporó una definición más precisa de los camperos, pues la anterior causaba contrabando técnico y elusión.

hículos tendrán en adelante cuatro tipos de tarifas: la tarifa general, 20%, 35% y 45%. Los vehículos incluidos en el artículo 469 del Estatuto Tributario (automotores de servicio público, los de transporte de carga, las ambulancias, y los de tipo mortuorios) tendrán la tarifa general del 16% y en noviembre de 1999 del 15%. Se creó además una tarifa especial de 20% para los vehículos automóviles para transporte de personas con motor hasta de 1.400 cc fabricados o ensamblados en el país (distintos a los contemplados en el artículo 469), para los camperos fabricados en el país o importados cuyo valor FOB no exceda US\$30.000, para los vehículos para transporte de mercancías cuyo peso sea inferior a 10.000 libras americanas, para los chasis y las carrocerías destinadas a este tipo de vehículos, para las motocicletas y motos fabricadas o ensambladas en el país con motor de más de 185 cc y para los barcos de recreo o deporte fabricados en el país. Por otra parte, los vehículos automotores importados serán sometidos a una tarifa del 35%, al igual que las motocicletas y motos importadas, los camperos importados cuyo valor FOB sea superior a US\$ 30.000 así como los chasis y carrocerías destinadas a los vehículos con este gravamen. Finalmente, quedarán gravados con una tarifa del 45% los vehículos para uso particular cuyo valor FOB sea igual o superior a US\$40.000.

Con el fin de mejorar el recaudo sobre las mercancías importadas, se amplió la base gravable. Se estableció que la base gravable sobre la cual se liquida el impuesto sobre las ventas en el caso de las mercancías importadas, será la misma que se tiene en cuenta para liquidar los Derechos de Aduana más el valor del gravamen²².

²² Antes se calculaba el valor CIF más el gravamen. La definición del valor según Aduanas es más amplia, ya que incorpora otros conceptos además del valor como por ejemplo sobretasas y derechos antidumping, entre otros.

En materia de servicios, continuaron exceptuados servicios básicos como los médicos, el transporte público, los servicios públicos, el arrendamiento, la educación y la salud, el almacenamiento, la adecuación de tierras, los servicios relacionados con la producción agropecuaria y pesquera y con la comercialización de los respectivos productos, los servicios funerarios y los servicios de alojamiento. En cambio, se incluyeron algunos nuevos servicios al pago del IVA del 16% como fue el caso de las peluquerías y los servicios turísticos²³.

También se incluyeron dentro del grupo de gravamen de 10% el transporte aéreo de pasajeros, excepto aquel con destino o procedencia de rutas nacionales donde no exista transporte terrestre organizado. Tampoco serán gravados los tiquetes adquiridos para ser utilizados del 20 de diciembre al 31 de enero, en época de semana santa, y del 20 de junio al 10 de julio. Igualmente, se estableció un IVA del 16% para pasajes aéreos internacionales adquiridos en el exterior para ser utilizados originando el viaje en territorio nacional.

Quedarán además gravados los servicios de publicidad con una tarifa del 10% hasta el año 2000, y a partir del 2001 tendrán la tarifa general vigente al 1º de enero de ese año. Se exceptúan de esta obligación los periódicos pequeños²⁴, la publicidad en algunas emisoras de radio²⁵ y las programadoras de canales regionales de televisión²⁶.

²³ Excepto los paquetes que sean utilizados en el exterior o aquellos vendidos en el exterior para ser utilizados en territorio colombiano.

²⁴ Aquellos que registren ventas en publicidad a 31 de diciembre de 1998 inferiores a tres mil millones de pesos.

²⁵ Cuyas ventas sean inferiores a 500 millones de pesos al 31 de diciembre de 1998.

²⁶ Cuyas ventas sean inferiores a 1000 millones de pesos al 31 de diciembre de 1998.

1. *Contrabando y evasión fiscal*

En el capítulo tercero de la Reforma Tributaria, se planteó una lucha frontal contra el contrabando. Para este efecto, se propuso eliminar el tope que hoy existe de mil salarios mínimos para tipificar el delito. Adicionalmente, se propuso aumentar las penas para los contrabandistas y acabar con decisiones arbitrarias de la Dian que favorecen las importaciones ilegales. Por último, se buscó ampliar las penas para el favorecimiento al contrabando, y en especial cuando se trata de servidores públicos.

Como mecanismo de control, se buscó reforzar el papel de las Sociedades de Intermediación Aduanera (S.I.A), que deberán además ser responsables de las sanciones en caso de contrabando. Se estableció, adicionalmente, que la Aduana deberá apoyarse en ellas para prevenir el contrabando.

Se buscó también generalizar la expedición de facturas en el comercio con el fin de reducir la evasión y, en este caso, el consumidor debe exigir las al comerciante.

Las principales medidas fueron las siguientes:

Quien importe al país una mercancía cuyo valor esté entre 200 y 300 salarios mínimos o la exporte sin declararla a las autoridades aduaneras, tendrá una pena de prisión de tres a cinco años y una multa equivalente al 200% del valor CIF de la mercancía involucrada. Con esta medida se redujo la dosis mínima de contrabando. Además, si el valor de la mercancía supera los 200 salarios mínimos, la pena será de cinco a ocho años de prisión²⁷.

²⁷ En el Proyecto original, la pena establecida para todo tipo de mercancías independientemente de su valor era de 4 a 8 años de cárcel.

Se reforzó el papel de las S.I.A. y se estableció que cuando éstas intervengan como declarantes de las importaciones o exportaciones, deberán responder por los gravámenes, tasas, sobretasas, multas o sanciones pecuniarias que se deriven de las actuaciones que realicen como declarantes autorizados. También deberán responder penalmente por las conductas incorrectas que se relacionen con la naturaleza, cantidad, posición arancelaria y gravámenes correspondientes a la mercancía respectiva. Para este efecto, tendrán la facultad de inspeccionar las mercancías con anterioridad a su declaración ante la Dirección de Aduanas. Sin embargo, se determinó que el importador o exportador será directamente el responsable por el valor declarado de la mercancía.

En materia de favorecimiento al contrabando, se estableció que quien posea, tenga, transporte, almacene o distribuya mercancía de contrabando por un valor superior a 100²⁸ salarios mínimos, tendrá una pena de prisión de uno a cinco años y una multa de 100 salarios mínimos. Adicionalmente, el servidor público que participe de alguna manera en la actividad del contrabando, tendrá una pena de prisión de cinco a ocho años, multa hasta por 200% del valor de las mercancías y quedará inhabilitado para ejercer funciones públicas por un período de cinco a ocho años.

Adicionalmente, se estableció que el contrabando constituye una violación al régimen cambiario y, como tal, será objeto de sanción cambiaria. Esta última se determinará sobre el valor de la mercancía establecido por la Dian²⁹.

²⁸ En el proyecto original se incluían mercancías superiores a 20 salarios mínimos.

²⁹ La sanción también aplicará al caso de mercancías cuyo valor declarado es inferior al valor de Aduanas.

Se definieron además sanciones para quienes expidan facturas sin cumplir con los requisitos que impone la Ley, y éstas serán equivalentes al uno por ciento del valor de las operaciones facturadas. Por otra parte, se efectuará la clausura de los establecimientos en los casos en que no se expida factura o ésta no cumpla con los requisitos establecidos en el Ley. Por el lado de los consumidores, también se estableció la obligatoriedad de exigir facturas por las compras pues, de no hacerlo, la mercancía le será retenida por la Dian.

2. Fortalecimiento de la administración tributaria y aduanera

Este fue el objeto del cuarto capítulo del Proyecto de Ley presentado al Congreso. En una primera instancia se propuso la creación de un Cuerpo Elite de la Policía Nacional quien actuará de manera conjunta con la administración aduanera y deberá apoyar la labor de los funcionarios de la Dian en el control al ingreso de contrabando y brindar un apoyo en la lucha contra los delitos conexos con el narcotráfico y con el lavado de dinero.

En cuanto a la lucha contra la evasión, el proyecto propuso una mayor autonomía de la Dian para efectos de ejercer un mayor control y para contar con mejores mecanismos de represión para aquellos casos en que se incurra en los delitos mencionados.

Para efectos de lo anterior, se otorgaron facultades extraordinarias al Presidente de la República por un término de seis meses para organizar la Dian y reestructurar la planta de personal, y se creó en la entidad la Policía Fiscal y Aduanera como un aparato armado que, además de ejercer funciones de fiscalización, ejercerá funciones de policía judicial.

3. Impuestos territoriales

Este articulado no fue propuesto originalmente por el Gobierno y fue introducido a lo largo de su paso

por el Congreso. El Gobierno presentó un Proyecto de Ley separado sobre las entidades territoriales pero este no tuvo mayores avances y será discutido en el mes de marzo de 1999.

Los principales aspectos fueron la autorización a los municipios, distritos y departamentos a adoptar una sobretasa al consumo de gasolina motor extra y corriente y al ACPM. Se creó como contribución nacional la sobretasa al ACPM del 6%, que será cobrada por la Nación y distribuida en un 50% para el mantenimiento de la red vial nacional y otro 50% para los departamentos, incluido el Distrito Capital, con destino al mantenimiento de la red vial. En cuanto a la tarifa municipal y distrital para la gasolina, se estableció que el Consejo Municipal Distrital tendrá un plazo de 90 días para fijar una tasa entre 14% y 15%. Para los departamentos, la Asamblea Departamental fijará la tarifa de la sobretasa la cual tendrá que estar entre 4% y 5%. Para el Distrito Capital, la sobretasa podrá continuar siendo hasta del 20%. Para aquellos municipios, distritos o departamentos que no hayan adoptado la sobretasa respectiva, se cobrará la sobretasa nacional del 20% para la gasolina y del 6% para el ACPM.

Los recursos provenientes de la sobretasa a la gasolina y al ACPM podrán titularizarse y tenerse en cuenta como ingreso para efecto de la capacidad de pago de los municipios, distritos y departamentos.

Se creó un impuesto de vehículos automotores sobre su propiedad o posesión, el cual sustituirá a los impuestos de timbre nacional sobre vehículos automotores y el de rodamiento. La renta de este impuesto corresponderá a los municipios, distritos, departamentos y el Distrito Capital de Santafé de Bogotá. La base gravable estará constituida por el valor comercial del vehículo. Las tarifas van desde 1,5% hasta 3,5%, según el valor del vehículo. Se creó además una calcomanía obligatoria como prue-

ba del pago oportuno del impuesto. Del total recaudado, le corresponderá el 80% al departamento, el 20% a los municipios y, en el caso del Distrito Capital, el 100%.

Además, se creó un impuesto y una regalía sobre la explotación de recursos naturales no renovables como oro, plata y platino, los cuales se destinarán a los municipios productores.

Todo aumento de capital suscrito en las sociedades por acciones, inscritas en el Registro Mercantil, está sometido al pago del impuesto de registro que establece la Ley.

Cálculos preliminares indican que con lo dispuesto en la reforma para las entidades territoriales, los fiscos departamentales y municipales recaudarán el próximo año cerca de \$900 mil millones.

C. Las cifras de la reforma

De acuerdo con los cálculos preliminares elaborados por la Dian, el mayor recaudo por concepto de la Reforma Tributaria será de \$1,1 billones (0,76% del PIB) para 1999, de \$419 mil millones (0,23% del PIB) para el año 2000 y de \$459 mil millones (0,22% del PIB) para el 2001. Si se incluyen los "Bonos de Paz", los valores serán de \$1,8 billones para 1999 y de \$1,1 billones para el 2000 (Cuadro 1). Más adelante se explican las razones que llevan a que los recaudos disminuyan en el tiempo.

Aunque se esperaba que la principal fuente del nuevo recaudo fueran las modificaciones introducidas en el IVA, en los cálculos se observa que el mayor porcentaje del nuevo recaudo en 1999 se dará por la mejor gestión de la Dian (\$516 mil millones, el 44,3% del total recaudo por concepto de la Reforma Tributaria). En cuanto a los impuestos,

el efecto de la ampliación de la base gravable del IVA y la disminución de un punto a partir de noviembre de 1999 incrementarán el recaudo en \$596 mil millones (el 51,2% del total del nuevo recaudo). El nuevo recaudo por impuesto a la renta (excluyendo la mayor gestión de la Dian) será negativo en \$70 mil millones, debido a los menores recaudos que se generarán a raíz de los nuevos incentivos creados mediante este tributo. Finalmente, el incremento de la tarifa del impuesto de timbre de 1,0% a 1,5% tendrá un aporte importante a los nuevos recaudos por \$121 mil millones.

Para los años 2000 y 2001, el menor recaudo frente a 1999 se explica porque aún no se tienen cálculos sobre el aporte de la mejor gestión de la Dian y porque se reducirá a cerca de la mitad el correspondiente al IVA. En el año 2001, la obtención de mayores recaudos se verá además perjudicada por la desaparición de los ingresos provenientes de los "Bonos de Paz" cuyo efecto sólo se observará en 1999 y en el 2000.

1. Consideraciones finales

Una de las principales conclusiones que se desprende del texto de Reforma Tributaria aprobada por el Congreso y que es consistente con los objetivos iniciales, radica en que el recaudo adicional por la vía de impuestos se obtendrá a través del IVA. Por su parte, el recaudo originado en las modificaciones al impuesto a la renta podrá incluso reducirse como resultado, entre otros, de las deducciones establecidas con el fin de crear incentivos al empleo de nuevos trabajadores y al ahorro de largo plazo y debido al fomento a la inversión a través de la reducción de las remesas al exterior.

En cuanto al impuesto a las ventas, sobresale como uno de los mayores logros el haber incorporado al pago del impuesto algunos bienes y servicios que

Cuadro 1. DIRECCION DE IMPUESTOS Y ADUANAS NACIONALES, PROYECTO DE REFORMA TRIBUTARIA RECAUDO NETO CON TARIFA DEL 15% EN IVA DESDE EL 1 DE NOVIEMBRE^a (Cifras en millones de pesos)^b

Concepto	1999	2000	2001
Mayor recaudo por modificaciones del impuesto sobre la renta	446.085	33.911	35.236
Mayor gestión Dian	516.000	0	0
Otros	-69.915	33.911	35.236
Incremento tarifa de impuesto de timbre del 1,0% al 1,5%	121.444	148.383	163.221
Mayor recaudo por modificaciones al IVA			
Efecto neto del mayor recaudo por ampliación de la base gravable y menor recaudo por disminución de un punto de la tarifa ^c	596.450	237.670	261.437
Mayor recaudo por reforma tributaria (I + II + III)	1.163.979	419.964	459.894
Como proporción del PIB (%)	0,65	0,23	0,22
Bonos para la paz ^d	672.328	773.177	0
Mayor recaudo por reforma de renta, IVA, otros impuestos y bonos para la paz (IV + V)	1.836.307	1.193.141	459.894
Como proporción del PIB (%)	1,20	0,67	0,22

^a Estos cálculos son preliminares y no incluyen algunas fuentes de nuevos recaudos.

^b Expresado en precios corrientes del año calendario en el cual se recaudaran.

^c La proyección del recaudo esperado considera que la norma opera a partir del 1 de enero de 1999 con ampliación de base al 16% y 15% a partir del 1 de noviembre de 1999. Incluye IVA interno y externo. Para IVA interno se recaudarían sólo 5 bimestres. Los bienes a la tarifa del 10% se gravan a partir del 1 de enero de 1999.

^d Actualizado con la inflación prevista para el año 2000.

Fuente: Declaraciones Tributarias, División de Métodos y Procedimientos - ONSI - Dian, Cuentas Nacionales 1995. Dane y supuestos Macroeconómicos básicos del 27-11-98. Cálculos oficina de Estudios Económicos - División de Estadística y División de Estudios Fiscales - Dian.

antes gozaban del privilegio de la exclusión. Sin embargo, lo que se obtuvo en este campo fue inferior a los planes iniciales del Gobierno, no sólo porque el grupo de productos que quedaron excluidos resultó más abultado que el originalmente propuesto (se incluyeron algunos bienes procesados), sino además por cuanto algunos artículos y servicios para los cuales se proponía una tarifa del 16% (15% a partir de noviembre de 1999) quedaron gravados con una tarifa de sólo 10% (los jabones, la manteca y los aceites y grasas, y algunos servicios como la publicidad y los pasajes aéreos). De

hecho, ello determinó que se redujera en forma sustancial el monto que el Gobierno pretendía recaudar con la Reforma. En términos generales, se pudo observar que las modificaciones del texto definitivo frente al proyecto original son la clara muestra de los buenos resultados del cabildeo ante el Congreso que hicieron algunos representantes de diferentes sectores productivos.

Otro de los puntos débiles de la Reforma, tiene que ver con la mayor dificultad en la administración de los impuestos. Por ejemplo, para los casos de los

servicios ahora gravados, el pago del impuesto quedó sujeto a una serie de condicionamientos y de excepciones que harán difícil la administración de los mismos. Por ejemplo, para los pasajes aéreos, el pago del IVA dependerá de la temporada en que se realice el viaje y, en el caso de la publicidad, el cobro del IVA no será generalizado y quedarán excluidos de esta obligación la publicidad en los periódicos pequeños, las pequeñas emisoras de radio y los canales regionales de televisión.

Aunque se puede prever que habrá serios problemas en la administración de estos impuestos, la reglamentación de las normas será crucial para llenar algunos grandes vacíos que aún existen. Uno de los casos más críticos es el de los servicios de radio, prensa y televisión, para los cuales la norma no es clara en cuanto al gravamen al que estarán sujetos. Se especifica la tarifa de la publicidad en estos medios pero no de los medios en sí. Podría interpretarse que quedarán gravados con la tarifa general del 16%, pero esto no es del todo claro.

Por otra parte, el resultado en materia de tarifas diferenciales del IVA no fue consistente con los planteamientos originales del Gobierno. En la Exposición de Motivos presentada por el Gobierno al Congreso, se insistió en varias oportunidades en la necesidad de simplificar las tarifas. Dice textualmente el documento: "El país que presenta la mayor dispersión (entre diferentes países de América Latina) es Colombia. Ello dificulta el recaudo y le pone trabas a la Administración. Los procesos de verificación se vuelven interminables y el control exige invadir la privacidad de los contribuyentes. Esta reforma busca en lo posible, eliminar las tarifas diferenciales en el IVA". El cuadro al que hace referencia ese documento muestra que hasta antes de la reforma existían cinco tarifas diferenciales además de la exclusión (16%, 20%, 35%, 45%, y 60%), pero ahora fueron aprobadas cinco tarifas diferen-

ciales nuevamente (10%, 16%, 20%, 35% y 45%). Lo que se observa es que no se obtuvo una mayor simplicidad en los tributos, lo cual dificultará la labor de fiscalización y de control y, con esto, no se habrá cerrado una de las principales fuentes de evasión, así como tampoco se logrará una administración más eficiente. Claramente, el país no logró avanzar sustancialmente hacia la menor dispersión tarifaria en el IVA.

En síntesis, se observó un menor alcance de la Reforma Tributaria frente a lo inicialmente proyectado por el Gobierno. En principio se hablaba de un recaudo adicional para 1999 de \$1,6 billones, pero esta cifra fue modificada después de la aprobación de la Reforma Tributaria a cerca de \$1 billón (se habla, incluso, de \$800 mil millones), y a \$419.000 millones para el año 2000. Como se mencionó, esto se dio como resultado de las transformaciones que sufrió el proyecto original sobre el IVA en su tránsito por el Congreso.

Evidentemente, este elemento cuestiona el propósito de bajar el déficit fiscal al 2.1% para el próximo año, debido a que el bajo crecimiento de 1999 traerá menores recaudos de los que espera el gobierno (los cálculos fueron hechos con un crecimiento de la economía de 2,0%), y esto compensará las expectativas que se tienen sobre la mejor gestión de la Dian. También parecen excesivamente optimistas los cálculos del gobierno sobre los ingresos adicionales que conllevará una administración de impuestos más eficiente.

En cuanto a la sobretasa a la Gasolina y al ACPM, consideramos que fue una medida acertada en el sentido en que provee recursos adicionales a las regiones. No obstante, el hecho de imponer una sobretasa de 20% establecida como un tributo a nivel nacional va en contra del esfuerzo fiscal a nivel te-

rritorial. Si bien es cierto que era importante la autorización a las Entidades Territoriales para cobrar este tributo, no era necesario que el Congreso hubiera fijado una tasa única nacional. Consideramos que era competencia de los entes territoriales decidir el monto del tributo en cada caso. Lo que este hecho sugiere, es que, de alguna manera, con esta medida se dio un paso atrás en materia de descen-

tralización y la responsabilidad local para el recaudo del tributo se transfirió al Congreso de la República, evitando así para las regiones los costos políticos que puede generar una medida de este estilo. Adicionalmente, cabe resaltar que poco se logró en materia de tributación de las Entidades Territoriales, un área crucial en cualquier reforma tributaria sería en el país.