



ENSAYOS

sobre política económica

La política fiscal en los años ochenta

Joaquín Bernal R.

Revista ESPE, No. 19, Art. 01 Junio de 1991
Páginas 7-42



Los derechos de reproducción de este documento son propiedad de la revista *Ensayos Sobre Política Económica* (ESPE). El documento puede ser reproducido libremente para uso académico, siempre y cuando nadie obtenga lucro por este concepto y además cada copia incluya la referencia bibliográfica de ESPE. El(los) autor(es) del documento puede(n) además colocar en su propio website una versión electrónica del documento, siempre y cuando ésta incluya la referencia bibliográfica de ESPE. La reproducción del documento para cualquier otro fin, o su colocación en cualquier otro website, requerirá autorización previa del Editor de ESPE.

La política fiscal en los años ochenta

Joaquín Bernal R. *

Resumen

El propósito de este trabajo es el de hacer una reseña de los hechos más destacados de la política fiscal en la década de los años ochenta, en sus aspectos macroeconómicos, institucionales y legales. Ellos son: 1) el rápido crecimiento del sector público; 2) el desequilibrio financiero en medio del cual dicho crecimiento se produjo, en especial a comienzos de la década (que supera con creces a cualquiera de los observados desde 1950), sus consecuencias de mediano plazo y las medidas adoptadas para reducir su magnitud; 3) los esfuerzos realizados para mejorar el manejo financiero del sector público y darle mayor agilidad a la transferencia de ahorro al interior del propio sector.

Posteriormente se aborda la discusión sobre las relaciones directas entre las finanzas públicas y la balanza de pagos en un período en que el sector público tuvo un peso significativo en las operaciones comerciales y financieras con el exterior.

* Jefe de la División de Finanzas Públicas - DIE - Banco de la República. El autor agradece la valiosa colaboración de Jimena Montes y María Teresa Valderrama, así como los comentarios de Alberto Carrasquilla, Sergio Clavijo, Israel Fainboim, Santiago Herrera y Roberto Steiner a una versión preliminar de este trabajo.

I

Introducción

La década de los años ochenta fue, sin lugar a dudas, una de las más ricas en materia de experiencias fiscales de toda nuestra historia. La acelerada expansión del sector público en dicho período y los desequilibrios financieros en medio de los cuales ella tuvo lugar, plantearon complejas situaciones a las que el país nunca había hecho frente, al menos en tal magnitud. Para encarar los nuevos problemas, se crearon también novedosos mecanismos de política fiscal, en el marco de un proceso de creciente coordinación con las demás esferas de la política macroeconómica.

El propósito de este trabajo es analizar algunos de los hechos más destacados de la política fiscal en la década que acaba de terminar en sus aspectos macroeconómicos, institucionales y legales. A lo largo de todo el documento, se hace especial énfasis en los aspectos relativos a la estabilización macroeconómica. En el Capítulo II se muestran diversos indicadores del rápido crecimiento del sector público y de las modificaciones de su estructura interna en este período. En la parte III se discuten los orígenes del desequilibrio fiscal que caracterizaron el comienzo de la década, las medidas adoptadas para controlarlo (fortalecimiento del ahorro, con el uso de instrumentos tributarios, tarifarios y otros, y desaceleración del crecimiento de la inversión) y los costos futuros del desajuste inicial. En el Capítulo IV se evalúan los esfuerzos realizados para mejorar el manejo financiero del sector público y darle mayor agilidad a la transferencia de ahorro al interior del propio sector ¹. En el Capítulo V se aborda la discusión sobre un tópico de gran relevancia en el manejo fiscal: las relaciones entre las finanzas públicas y la balanza de pagos (vistas en una forma directa, a través de la aproximación a la construcción de una balanza de pagos "oficial"). Al final del trabajo se presentan las conclusiones y se dan algunas ideas sobre las perspectivas fiscales para la década de los años noventa.

II

La acelerada expansión del sector público

La rápida expansión del sector público fue, indudablemente, uno de los hechos económicos más significativos para Colombia en la década de los años ochenta. En el Cuadro 1 se aprecia que, aunque a lo largo de toda la posguerra ha existido una tendencia "permanente" al aumento de la participación del gasto público en el PIB, éste se acelera

¹ Otro tema de las finanzas públicas de gran relevancia en la década de los ochenta y que se proyecta hacia el futuro como elemento medular de la gestión, es el de la descentralización fiscal, y el fortalecimiento municipal. Sin embargo, esta problemática ha sido dejada de lado en el trabajo, pues su análisis responde a una lógica diferente a la aquí propuesta. Detalles de la misma pueden ser consultados en Banco de la República (1990).

en tal forma en la última década, que su incremento en este período (3.6% del PIB) prácticamente se equipara con el ocurrido en las tres década anteriores.

Las cifras del Cuadro 2 apuntan en la misma dirección. Allí se observa que la participación del sector público en la generación del valor agregado creció en 5.3% del PIB entre 1975/79 y 1980/86, contra un incremento del 1.2% entre el primero y el segundo quinquenio de la década de los años setenta².

CUADRO 1

Participación del gasto público en el PIB 1950-1986

Años	Participación gasto público	Participación consumo	Participación inversión
1950-1954	9.8	7.6	2.2
1955-1959	10.7	7.6	3.2
1960-1964	11.5	8.3	3.2
1965-1969	12.8	8.3	4.5
1970-1974	13.5	8.3	5.2
1975-1979	13.4	7.6	5.8
1980-1984	17.4	9.5	7.9
1985-1986	17.0	9.1	8.0

Fuente: Cuentas Nacionales — DANE

CUADRO 2

Indicadores de la importancia del sector público en la actividad económica 1970-1986

(Como porcentaje del PIB)

	1970-1974	1975-1979	1980-1984	1985-1986
Participación en el Valor Agregado a precios corrientes				
— Total sector público	14.5	15.7	19.6	21.0
— Administraciones públicas	7.9	8.6	10.1	10.7
— Empresas públicas no financieras	5.2	5.6	7.7	8.5
— Instituciones financieras Públicas	1.4	1.5	1.8	1.9
Participación en la remuneración de los asalariados	29.6	28.9	31.9	34.1
Participación en la FBCF	33.8	37.5	49.1	50.6

Fuente: Cuentas Nacionales — DANE

² Desafortunadamente, las estadísticas de las Cuentas Nacionales, no permiten discriminar entre empresas públicas y privadas antes de 1970, lo cual dificulta las comparaciones con el pasado.

Por su parte, las cifras del Cuadro 3 indican que también la estructura del sector público sufrió modificaciones en años recientes, en la medida en que las actividades tradicionales del Estado (la producción de servicios no mercantes) perdieron participación en el total, en tanto que los sectores de minería, manufactura y servicios de electricidad y acueducto se fortalecieron, como resultado de las grandes inversiones hechas en tales áreas. Esto último trajo consigo, además, modificaciones en la contribución relativa del sector público al PIB de las diversas ramas de actividad económica (Cuadro 4). Tal fue el caso de la minería, la industria, el transporte y las comunicaciones, en las cuales se percibe un avance de la producción de las empresas públicas en relación con el total del sector, lo cual tiene su explicación en las inversiones de Cravo Norte y Cerrejón, el fortalecimiento de las actividades petroquímicas (industriales), de transporte por oleoducto y de distribución de combustibles en las que participa ECOPEL³, así como en el dinamismo de las telecomunicaciones.

CUADRO 3

Distribución porcentual del valor agregado del sector público por ramas de actividad económica 1970-1986 (1)

	1970-1974	1975-1979	1980-1984	1985-1986
— Agricultura, silvicultura, caza y pesca	0.2	0.2	0.2	0.2
— Explotación de Minas y Canteras	7.8	6.3	11.3	11.4
— Industrias manufactureras	4.2	10.2	6.1	10.2
— Electricidad, gas y agua	7.6	8.9	10.7	11.7
— Construcción	2.3	1.8	1.5	1.3
— Comercio, restaurantes y hoteles	-0.3	1.3	1.4	1.3
— Transporte, almacenamiento y comunicaciones	11.2	11.8	9.9	10.6
— Establecimientos financieros, seguros, bienes inmuebles y servicios prestados a las empresas	10.4	9.8	9.5	9.0
— Servicio comunales, sociales y personales mercantes	6.1	5.7	5.6	5.1
— Servicio comunales, sociales y personales no mercantes	50.5	43.9	43.8	39.3
Total	100.0	100.0	100.0	100.0

(1) Calculada como la contribución del Valor Agregado en cada rama de actividad económica al total del Valor Agregado del Sector Público en su conjunto.

Fuente. DANE

³ Y los TERPEL, en el caso de la distribución de combustibles. La menor participación pública en la generación del valor agregado de la minería a partir de 1985 puede explicarse por la significativa participación del capital extranjero en El Cerrejón y Cravo Norte.

De otra parte, cabe también hacer notar que, como consecuencia del auge de la inversión pública y del simultáneo estancamiento de la privada, aquella ha pasado a representar en la actualidad alrededor del 50% de la formación bruta de capital fijo del país, contra un 38% en 1975-1979 (Cuadro 3). El complejo análisis de los determinantes de cada una de estas variables, de las interrelaciones entre ambas y de su incidencia sobre la productividad de la economía es un tema que amerita una más profunda investigación y que trasciende los propósitos de este documento⁴.

CUADRO 4

Distribución porcentual del valor agregado del sector público por ramas de actividad económica 1970-1986 (1)

	1970-1974	1975-1979	1980-1984	1985-1986
— Agricultura, silvicultura, caza y pesca	0.1	0.1	0.2	0.2
— Explotación de Minas y Canteras	54.8	64.4	78.5	57.9
— Industrias manufactureras	2.7	6.2	5.5	9.5
— Electricidad, gas y agua	100.0	100.0	100.0	100.0
— Construcción	8.2	7.3	5.4	4.1
— Comercio, restaurantes y hoteles	-0.4	1.6	2.0	1.9
— Transporte, almacenamiento y comunicaciones	20.1	21.9	23.1	28.2
— Establecimientos financieros, seguros, bienes inmuebles y servicios prestados a las empresas	11.3	11.4	13.4	16.1
— Servicio comunales, sociales y personales mercantes	17.4	17.5	19.5	22.0
— Servicio comunales, sociales y personales no mercantes	100.0	100.0	100.0	100.0
Total	14.5	15.7	19.6	21.0

(1) Calculada como el Valor Agregado por el Sector Público en cada rama productiva como proporción del PIB sectorial.

Fuente: DANE

III El desequilibrio financiero del sector público y su legado sobre generaciones futuras

La rápida expansión del sector público tuvo lugar en condiciones de un marcado desequilibrio financiero, en especial a comienzos de los años ochenta. En un primer momento, se conjugaron tanto un debilitamiento del ahorro público, como un alza en la inversión. En consecuencia, el déficit fiscal del sector público no financiero (SPNF)

⁴ Algunas ideas sobre la materia pueden ser consultadas en Fainboim (1990), Ocampo et.al. (1988) y García (1990).

alcanzó, entre 1981 y 1984, niveles del 5.5% al 7.5% del PIB, los más altos observados en toda la posguerra (ver Cuadros 5 y 6). Gracias a los esfuerzos de ajuste emprendidos a mediados de la década, en los últimos años el déficit se estabiliza alrededor del 2% del PIB.

A. Origen del desequilibrio fiscal

Fueron muchos y muy diversos los factores que presionaron al déficit fiscal en los inicios de la década. Entre ellos cabe destacar: el desplome de la tributación nacional (cuyas causas serán analizadas en la sección B.1.a); el rezago de las tarifas de servicios públicos y del precio de ciertos productos claves (como la gasolina y los agrícolas) respecto a su costo de adquisición y/o provisión; el desbordamiento de los gastos corrientes entre 1980 y 1984⁵; y el sistemático avance de la inversión, en una época de auge del endeudamiento externo. A ellas se añadirían luego (incluso cuando ya existía conciencia de la magnitud y gravedad del problema) la dificultad de "desescalar" los grandes proyectos de inversión pública, la falta de armonización en el proceso de toma de decisiones sobre el gasto entre las diferentes instancias del sector público (una de cuyas causas era la insuficiente información sobre la dinámica del sector descentralizado), así como el desbalance entre los períodos de maduración de la inversión y el flujo financiero de los pagos de la deuda que la financiaba (Garay y Carrasquilla 1987). Pero, indudablemente, lo que marca la mayor diferencia con cualquier período anterior de nuestra historia, fue el holgado acceso que se tuvo a recursos de financiamiento. Tradicionalmente, la estrechez del mercado doméstico de capitales y las dificultades de acceso al crédito externo, han acotado la magnitud del déficit fiscal. Después del primer shock petrolero y el subsecuente auge del mercado internacional de capitales, la situación en este frente pudo haberse modificado. Sin embargo, las autoridades económicas reforzaron el control sobre el crédito externo en la segunda mitad de la década de los años setenta, debido a las presiones monetarias asociadas al manejo de la bonanza cafetera (Perry et. al., 1981 y Ospina, 1990).

De esta forma, es sólo a partir de 1979 que cambian drásticamente las condiciones de financiación del SPNF. De una parte, por el más fácil acceso del sector descentralizado al crédito de la banca privada internacional, y de otra, por el creciente monto del traslado automático al Gobierno Nacional Central -GNC- de las utilidades de la Cuenta Especial de Cambios -CEC- (véanse Cuadros 5 y 6)⁶. La amplia disponibilidad de este tipo de ingresos transitorios validó un desplazamiento estructural en el nivel de gasto de los agentes domésticos (Garay y Carrasquilla, 1987) y permitió una sustitución de ahorro doméstico por ahorro externo.

⁵ Que ganaron más de 2.4% de participación en el PIB en ese período (excluyendo pagos de intereses). En el caso específico del Gobierno Nacional, los gastos de funcionamiento avanzaron del 6.4% del PIB en 1978 al 7.0% en 1980 y al 8.6% en 1984.

⁶ Entre 1974 y 1978, los traslados de la CEC a la Tesorería representaron un poco más del 10% de los ingresos corrientes de la nación. Con la acumulación de reservas internacionales (producto de la bonanza cafetera y de los mayores flujos de crédito externo) y su posterior colapso, tales traslados se aceleraron, de forma que entre 1978 y 1983 fluctuaron entre el 20 y 25% de los ingresos corrientes. Un análisis de los determinantes de su comportamiento y de su incidencia monetaria puede ser consultado en Jaramillo y Montenegro (1982).

CUADRO 5

**Déficit del sector público no
financiero y su financiamiento
1950-1989**

(Como porcentaje del PIB)

Periodo	Déficit Financiamiento Crédito doméstico			Resto
	Fiscal	Externo	Monetario (1)	
1950-1954	-0.4	0.4	0.0	0.0
1955-1959	-1.4	0.3	1.0	0.1
1960-1964	-2.0	0.7	1.0	0.3
1965-1969	-1.7	1.1	0.4	0.2
1970-1974	-2.8	2.3	0.1	0.4
1975-1979	-1.5	1.3	-0.1	0.3
1980-1984	-5.4	3.4	2.8	-0.8
1985-1986	-2.3	2.2	0.1	-0.0

(1) Incluye las transferencias de la CEC al Gobierno (una vez deducidas las partidas tributarias) antes de 1984 y en 1989.

Fuente: 1950-1979: García y Guterman (1988). Se refiere a estimativos "por debajo de la línea".
1980-1986: Cuadro 6.

En relación con lo anterior, en uno de los pocos estudios empíricos sobre las características del desajuste fiscal de este período (Cuddington y Urzúa, 1987) se llega a la conclusión de que, si bien parte del mismo podía atribuirse a la caída (cíclicamente ajustada) de los ingresos tributarios, una proporción considerable era de carácter "estructural". Esta última era consecuencia de la tendencia "permanente" (o de largo plazo) del gasto a crecer más rápido que los ingresos. La situación se habría agravado a comienzos de los ochenta por la respuesta cíclica al alza de la inversión ante el creciente flujo de crédito externo y la percepción de las autoridades de contar con mayores ingresos como consecuencia del comportamiento ya descrito de la CEC⁷.

El alto nivel del déficit fiscal no fue el único problema que enfrentaron las autoridades económicas en la primera mitad de la década. Como es bien sabido, éste estuvo acompañado por el deterioro de la balanza de pagos, la pérdida de grados de libertad en el manejo de la política monetaria, el estancamiento de la actividad económica y la caída

⁷ Las estimaciones de Cuddington y Urzúa (1987) se refieren a la respuesta del gasto de inversión (cíclicamente ajustado) ante variaciones de los ingresos corrientes. Aunque aquí consideramos a la CEC como un recurso de emisión y no como ingreso corriente debe tenerse en cuenta que, para efectos presupuestales, en aquella época se clasificaban como ingresos corrientes. De otra parte, cabe precisar que las pruebas estadísticas del estudio en cuestión se circunscriben al GNC. En mi opinión, sin embargo, algunas de ellas pueden extenderse al resto del SPNF, máxime si se considera que la mayor dinámica del endeudamiento externo tuvo lugar en el sector descentralizado y que es a éste nivel donde ocurre el mayor avance de la inversión.

en la inversión privada, entre otros⁸. Independientemente del orden y sentido de las causalidades entre estos desequilibrios macroeconómicos, la dinámica de retroalimentación entre ellos había colocado al país al borde de una crisis financiera de magnitudes imprevisibles. Se requería, irrefutablemente, actuar en todos los frentes. Y puesto que había razones para esperar que los ajustes cambiarios y los nuevos incentivos a la actividad privada tomarían más tiempo en reportar efectos positivos, se debía actuar con mayor celeridad en el frente fiscal. Ello era así, de una parte, porque se consideraba que las reformas en esta área tendrían efectos visibles a muy corto plazo. En segundo lugar, porque dichos correctivos eran cruciales para asegurar la credibilidad de los agentes económicos en un programa de estabilización (Garay y Carrasquilla, 1987).

CUADRO 6
Determinantes y financiación del déficit fiscal 1980-1989

(Como porcentaje del PIB)

	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989
(1) Ahorro corriente antes de pago de intereses	5.9	4.4	4.7	4.1	5.2	7.9	11.8	9.5	9.7	9.2
(2) Intereses	1.5	1.6	1.9	2.2	2.6	3.2	3.3	4.0	3.8	3.7
(3) FBCF	6.0	7.1	7.4	8.3	7.4	8.0	6.8	6.2	6.9	7.0
(4) Otros gastos de capital netos	0.8	1.2	1.3	1.0	1.1	1.0	2.1	1.2	1.5	0.8
(5) Déficit (—) o Superávit (+) SPC (5) = (1)—(2)—(3)—(4)	(2.3)	(5.5)	(6.0)	(7.5)	(5.9)	(4.4)	(0.3)	(1.9)	(2.5)	(2.3)
(6) Financiamiento (7)+(8)	2.3	5.5	6.0	7.5	5.9	4.4	0.3	1.9	2.5	2.3
(7) Crédito externo neto	3.1	3.6	3.3	3.6	3.7	5.2	3.7	(0.3)	1.5	0.7
(8) Crédito interno neto	(0.8)	1.9	2.6	3.9	2.3	(0.8)	(3.4)	2.2	1.0	1.6
—CEC	1.3	2.4	2.7	1.8	0.1	0.0	0.0	0.0	0.0	0.5
—Crédito neto B. de la R. (*)	(1.3)	(0.1)	1.9	1.9	3.3	0.0	(2.5)	1.7	0.6	0.3
—Resto	(0.8)	(0.4)	(2.0)	0.3	(1.2)	(0.9)	(0.9)	0.5	0.4	0.8
(9) Déficit (—) o Superávit (+) sin FNC	(2.6)	(5.1)	(6.2)	(7.4)	(6.4)	(5.7)	(3.5)	(1.3)	(2.5)	(2.4)

Fuentes: Ministerio de Hacienda. Banco de la República, Departamento Nacional de Planeación y Cobo (1990).

Abreviaturas: FNC: Fondo Nacional del Café
SPC: Sector Público Consolidado
FBCF: Formación Bruta de Capital Fijo
CEC: Cuenta Especial de Cambios
B. de la R.: Banco de la República.

(*) (Desembolsos-amortizaciones) +/— Variación de depósitos en el Emisor. Para 1980 y 1981 se refiere exclusivamente al crédito del Emisor al Gobierno Nacional Central.

⁸ Diversos enfoques sobre el manejo macroeconómico en estos años pueden ser consultados en Garay y Carrasquilla (1987), Londoño y Perry (1985), FEDESARROLLO (*Coyuntura Económica*) y los *Informes Financieros de la Contraloría*.

B. Legado sobre las generaciones futuras

La amplia disponibilidad de financiamiento externo y monetario en la primera mitad de la década influyó perversamente sobre las decisiones de los agentes públicos, haciendo más costosa, en términos de valor presente neto, la adecuación intertemporal de ingresos y gastos. Ello fue así, no sólo por la magnitud del desbalance inicial, sino también por el alto costo financiero que se tuvo que pagar por el rezago en el ajuste (Garay y Carrasquilla, 1987). Lo anterior impondría una serie de complejas condicionalidades al manejo de la política fiscal en los años posteriores, que aquí denominaremos "legado sobre las generaciones futuras". Ellas las podríamos sintetizar en los siguientes dos aspectos:

1. Los esfuerzos de ajuste en el resto de la década.
2. La pesada carga financiera que recayó sobre las "generaciones futuras".

A continuación se discuten más en detalle cada uno de estos elementos:

1. Los esfuerzos de ajuste fiscal. El antecedente más remoto de los esfuerzos de ajuste fiscal es la eliminación, en 1983, de la transferencia al GNC, por parte del Banco de la República, de las utilidades de la CEC. Ello es así porque obligó al Gobierno a fortalecer sus ingresos corrientes, a controlar el gasto, a buscar alternativas de financiamiento doméstico, y a neutralizar una de las fuentes de expansión monetaria⁹.

La primera área en la que se comenzaría a trabajar, con miras a sanear las finanzas públicas, sería justamente la tributaria. Más adelante se avanzaría en la del gasto, a través del control de los egresos de funcionamiento y de la inversión pública. También contribuirían al ajuste la entrada en operación comercial de los grandes proyectos del sector energético (que fortalecerían el ahorro público) y los elevados "ingresos transitorios" resultantes de la bonanza cafetera.

a) *Fortalecimiento y transformación de estructura tributaria.* Pocos períodos de nuestra historia presentan un número de actos reformativos en el frente tributario, y de tal profundidad, como el de los años ochenta. En un primer momento, ellos se orientaron, básicamente, al fortalecimiento del recaudo. Una vez aliviada esta presión, en la segunda mitad de la década se consolidaría una concepción pragmática, en la cual predominaron

⁹ La Ley 38 de 1989 (Estatuto Orgánico de Presupuesto reincorporó a la CEC como fuente potencial de ingresos de la Nación, esta vez en calidad de recurso de capital y sujeto a la cuantía que disponga la Junta Monetaria. Ello ha revivido una discusión que existía en nuestro país sobre el carácter legal (de ingreso corriente o de transferencia monetaria por parte del Banco Central) de esta Cuenta. Un reciente artículo de la Contraloría General de la República (*Informe Financiero*, mayo de 1990), apoyándose en el Manual de Estadísticas del FMI, encuentra argumentos legales e institucionales en favor de que se clasifique como ingreso corriente (dado que el monopolio del manejo de divisas reposa en el Estado). Así se reducirían los estimativos del déficit antes de 1984 y después de 1989. En este trabajo, al clasificarse el traslado de las utilidades de la CEC al gobierno "por debajo de la línea", y no como un ingreso corriente, lo que se quiere poner de presente es el hecho económico de su incidencia monetaria (puesto que reduce un pasivo no monetario del Emisor).

las consideraciones de manejo administrativo y la adaptación del sistema tributario a la realidad económica del país (Zarama, 1990). Asimismo, se amplió la base tributaria (lo cual permitió reducir las tarifas legales de algunos gravámenes) y se corrigieron diversas distorsiones en materia de equidad, neutralidad, eficiencia, etc. A continuación se analiza la evolución del recaudo tributario y las medidas adoptadas para su fortalecimiento.

Lo primero que se observa en el Cuadro 7 es que la década se inicia con un debilitamiento del esfuerzo tributario del GNC. Aunque los gravámenes sobre las importaciones (en un período de auge de las mismas) se mantuvieron en un alto nivel en términos históricos hasta 1982, no alcanzaron a compensar la erosión de la tributación doméstica (explicada por la desaceleración de la actividad económica, el relajamiento en los controles administrativos, la ampliación de la evasión y la elusión, etc.)¹⁰. Dicha erosión fue especialmente visible en el caso del impuesto a la renta, cuyo recaudo cayó al 2.7% del PIB en 1981/82, contra 4.5% en 1975. La crisis cambiaria de 1983/85 le daría un ingrediente aún más dramático a la situación, a medida que se reforzaron los controles cuantitativos a las importaciones y se derrumbaron los ingresos por este concepto.

Las primeras medidas de ajuste tributario fueron tomadas en 1983/84. En el caso del impuesto a la renta, aunque se mantuvo el esquema sustantivo heredado de 1974, se intentó aumentar el recaudo vía el control a la evasión y la elusión, con medidas como la ampliación de las retenciones, la creación de la renta presuntiva sobre ingresos netos y la amnistía¹¹. Dentro de ellas, un énfasis especial se debe hacer en el caso de las retenciones (a las que se referirían también las leyes 55 de 1985 y 75 de 1986) por su contribución a cerrar canales de evasión, disminuir la cartera de la Dirección de Impuestos Nacionales –DIN–, asegurar el recaudo en el momento mismo en que se genera la obligación ante el fisco^{12, 13} y eximir de la obligación de presentar declaraciones a un gran número de contribuyentes, básicamente de personas naturales¹⁴.

¹⁰ Cucklington y Urzúa (1987) estiman que la respuesta marginal de los ingresos del GNC a modificaciones del PIB cíclico (22%) es mayor que la correspondiente al PIB permanente (10%). Como, además, sus regresiones sugieren que los cambios en el gasto ante alteraciones del PIB permanente no son significativos, concluyen que la carga de la política fiscal contracíclica recae sobre los ingresos corrientes (básicamente tributarios). De todo ello deducen que la caída desde 1982 de la renta pública ajustada cíclicamente contribuyó "de modo significativo al nivel del déficit fiscal *cíclicamente ajustado* que surgió a comienzos de la década de los ochenta y que alcanzó niveles sin precedentes".

¹¹ Sobre éstas y otras reformas en el frente tributario, puede encontrarse una descripción más detallada en Perry y Cárdenas (1986), Nueva Frontera (1990) e Informes Financieros de la Contraloría. Cabe mencionar que la reforma de 1983 redujo las tarifas impositivas, tratando de retornar a los niveles de 1974 y así compensar la ausencia de ajustes plenos por inflación en las escalas del gravamen antes de 1979. También se dieron pasos, por primera vez desde su creación en 1957, para el desmonte parcial de la doble tributación.

¹² Así, la participación de las retenciones en el recaudo de renta pasó del 27% en 1980/81, al 40% en 1986 y al 50% en los años más recientes. Nueva Frontera (1990) y Contraloría General de la República (varios años).

¹³ Ello tiene una enorme incidencia en el recaudo real en un entorno inflacionario, como ha sido puesto de presente en los análisis sobre "lags in collection" efectuados por Tanzi (1977). Según mis propios estimativos, las retenciones han permitido que el recaudo tributario supere en 0.5% del PIB desde 1987 al que hubiese tenido lugar bajo el esquema ordinario de cobro de saldos.

¹⁴ De esta forma, el número de declarantes–personas naturales (incluyendo declaraciones simplificadas) cayó de 3.7 millones en 1984 a 754 mil en 1988. Nueva Frontera (1990).

CUADRO 7

Recaudo neto de ingresos corrientes de la nación 1970-1989 *

(Como porcentaje del PIB)

	1970-1974	1975	1976-1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989
I. Tributarios (A+B)	8.81	9.73	8.96	8.06	7.89	7.79	7.74	9.08	9.53	9.91	9.37	9.19
A. Actividad Económica Interna	6.02	6.73	6.55	6.13	4.96	5.63	5.73	6.25	6.20	6.45	6.08	6.22
Renta y complementarios (1)	4.09	4.52	3.38	2.73	2.67	3.25	3.10	3.23	3.30	3.66	3.49	3.58
IVA sobre bienes internos	0.77	1.25	1.14	1.21	1.20	1.30	1.52	1.84	1.81	1.89	1.72	1.77
Ad-valorem gasolina y ACPM	0.56	0.39	0.59	0.91	0.80	0.81	0.79	0.76	0.69	0.68	0.67	0.69
Impuesto de timbre	0.54	0.41	0.31	0.25	0.26	0.24	0.29	0.39	0.37	0.19	0.17	0.17
Otros (2)	0.06	0.16	0.14	0.03	0.03	0.03	0.03	0.03	0.03	0.03	0.03	0.03
B. Actividad Económica Externa	2.79	3.00	3.40	2.92	2.73	2.16	2.01	2.83	3.33	3.46	3.30	2.97
Aduenas y Recargos (3)	1.68	1.34	1.34	1.40	1.38	1.17	1.05	1.12	1.21	1.29	1.26	1.06
IVA sobre bienes importados	0.26	0.66	0.78	0.87	0.85	0.70	0.67	0.82	0.94	1.04	1.11	1.03
Impuesto CIF (4)	0.12	0.39	0.25	0.12	0.12	0.10	0.07	0.61	0.73	0.88	0.84	0.80
Ad valorem Café (5)		0.00	0.23	0.16	0.12	0.06	0.22	0.28	0.45	0.27	0.09	0.08
Ingresos tributarios de la CEC (6)	0.73	0.61	0.80	0.37	0.26	0.13	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
II. No tributarios (7)	0.40	0.33	0.28	0.26	0.28	0.28	0.36	0.76	1.03	0.95	0.95	0.90
III. Total ingresos corrientes brutos (I+II)	9.21	10.06	9.24	8.31	7.97	8.07	8.10	9.84	10.56	10.86	10.32	10.09

* Se refiere a recaudos efectivos, netos de devoluciones.

(1) Incluye el impuesto de renta y complementarios, ganadería, retenciones, anticipos e impuesto de remesas a partir de 1984 (este último formaba parte antes de la CEC). Su producto se eleva significativamente por encima de la tendencia (en 1975, 1983 y 1987) como consecuencia de las amnistías y de las reformas implementadas en el año que precedió a cada uno de éstos.

(2) Incluye impuestos sobre masa global hereditaria, sucesiones y donaciones (hasta 1983); predial; venta de licores; 5% tarifas hoteleras, pasajes, etc.

(3) Incluye impuestos a la importación de cigarrillos e impuestos de tonelaje hasta 1983.

(4) Entre 1970 y 1983 equivalía al 1.5% del valor CIF de las importaciones. La ley 68 de 1983 lo establece en 2%. En 1984 (Ley 50) se crea un recargo del 8% CIF. A partir de 1985 incluye también el producto de un conjunto de tasas y recargos adicionales contabilizados en el rubro Fondos Especiales. Todo este paquete de gravámenes y sobretasas es reorganizado por la Ley 76 de 1986 en un solo concepto: el impuesto CIF 18%.

(5) Fue fijado inicialmente en 26% por el Decreto-Ley 444 de 1967 y reducido en 7 oportunidades hasta llegar a su nivel actual del 6.5%. Actualmente consta de dos componentes: un 4% que corresponde al Fondo Nacional del Café pero que solo se empieza a contabilizar en forma independiente a partir de 1979 y un 2.5% que constituye un ingreso de la Nación desde 1984.

(6) Incluye remesas y café (ver notas (1) y (5)).

(7) Tasas, multas y rentas contractuales.

Fuentes: Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Tesorería General de la República y Contraloría General de la República.

En el caso del impuesto al valor agregado –IVA–, el Decreto 3541 de 1983 amplió la base del anterior impuesto a las ventas a nivel manufacturero, llevándola hasta la etapa del comercio al detal e incorporando una amplia gama de servicios sujetos al gravamen. Para simplificar su administración, se redujo la dispersión de las tarifas del esquema previo y se fijó una básica del 10%.

Estas disposiciones tuvieron una incidencia positiva sobre el recaudo, el cual pasó del 2.7% del PIB en 1981/82 al 3.2% en 1983/85 en el caso del impuesto a la renta, y del 1.2% del PIB en 1981/82 al 1.8% en 1985 en el caso del IVA sobre bienes domésticos (Cuadro 7).

Otra importante medida, desde el punto de vista del recaudo, fue la creación de la sobretasa CIF 8% (Ley 50 de 1984), que en su primer año de aplicación (1985) produjo ingresos adicionales equivalentes al 0.5% del PIB (Cuadro 7). Asimismo, la reforma ya reseñada del IVA fortaleció los impuestos sobre las importaciones. Estos resultados, evidentemente, fueron favorecidos por la devaluación (de más del 30% real) de nuestra moneda en 1985.

En la segunda mitad de la década, los impuestos sobre el comercio exterior se convirtieron en el elemento más dinámico de los ingresos nacionales, por factores exógenos a la política fiscal, como la devaluación, la bonanza cafetera y el desmonte del control de las importaciones¹⁵.

El mayor desahogo en este frente y la perspectiva de una etapa de aceleración de la actividad económica, permitieron en 1986 replantear a fondo la estructura del impuesto a la renta (columna vertebral del sistema tributario) en sus aspectos sustantivos, desmontando la vigente desde 1974. En primer lugar, se redujeron, tanto en su nivel como en su dispersión, las tarifas, y se eliminó un gran número de descuentos, exenciones y deducciones aún vigentes, con importantes efectos sobre la base del tributo y sobre la equidad horizontal y vertical (Hacienda, 1986).

También se lograron avances en materia de neutralidad (menor interferencia sobre las decisiones de los agentes económicos) con medidas tales como la igualación de la tarifa impositiva (en un 30%) para todo tipo de personas jurídicas (así como para las personas naturales de más altos ingresos)¹⁶, la eliminación de la doble tributación y el desmonte gradual de la deducibilidad del componente inflacionario de los ingresos y gastos financieros (área en la cual se concentrarían los Decretos 2686 y 2688 de 1988 y cuyo esquema inicial sería revisado y, finalmente, sustituido, aunque manteniendo el mismo espíritu básico) (Ramírez, 1989).

¹⁵ Tal impulso se frena desde mediados de 1988, como consecuencia de un nuevo ciclo de estancamiento de las importaciones y por la disminución (y reordenamiento) de los aranceles de aduanas (cuyas tasas efectivas cayeron del 12.1% del valor CIF en 1986 al 9.8% en 1989).

¹⁶ Anteriormente, era del 40% para sociedades anónimas y extranjeras, 18% para compañías limitadas y asimiladas y 48% para las personas naturales de mayores ingresos.

De otra parte, fueron incorporados a la base del gravamen nuevos contribuyentes, destacándose entre ellos las empresas públicas y las Cajas de Compensación Familiar entre otras. En especial, cabe resaltar la incorporación de ECOPETROL, la cual le viene dando una gran dinámica al recaudo tributario desde 1988 y que se perfila como un pivote básico de la dinámica fiscal y tributaria en la década de los años noventa¹⁷.

En materia procedimental, se simplificó y se dio mayor claridad a las relaciones fisco-contribuyente en las áreas de recaudo y de sistemas probatorio y sancionatorio. Asimismo, fueron importantes los avances logrados en la administración tributaria (utilización de la red bancaria, capacitación y reorganización de personal, sistematización, gestión de cobro, utilización de mecanismos de planeación estratégica, etc.) (Nueva Frontera, 1990). Existe consenso en la actualidad respecto a que, en pocos campos como éste, se percibe un esfuerzo de modernización del Estado.

El costo que se ha pagado por ello ha sido el de reducir la progresividad de los impuestos y su capacidad para considerar situaciones particulares del contribuyente¹⁸, que constituían, según muchos autores, atributos fundamentales del régimen heredado de la década anterior (Perry y Cárdenas, 1986, Mc Lure, 1980 y Sarmiento, 1990)¹⁹.

b) *El ajuste en los gastos de funcionamiento en la segunda mitad de la década.* Como ya ha sido puesto de presente²⁰, el aumento de los pagos salariales del GNC (del 8% anual real en aquel período), la ampliación de la nómina y el dinamismo de sus transferencias corrientes hacia otros niveles del sector público²¹ habían causado un desbordamiento de los gastos corrientes. En el marco del plan de ajuste de 1985 se congeló la nómina gubernamental y se aprobó un aumento salarial ponderado del 10% (contra una inflación en el año anterior del 18%). Con esta última medida se buscaba un triple propósito: reducir el costo de los servicios personales del GNC (que cayó en 0.2% del PIB), dar un mensaje en la misma dirección al sector descentralizado (cuyos pagos por tal concepto aumentaron en sólo 13% ese año) y sentar una pauta para las negociaciones salariales del sector privado. Adicionalmente, dado el alto componente de remuneración al trabajo en el rubro "transferencias" del GNC, también fue posible disminuir sustancialmente su cuantía en términos reales²².

¹⁷ En 1988 y 1989 se recibieron de ECOPETROL \$ 13 mil millones y \$ 14.690 millones respectivamente, por concepto de pagos de impuestos a la renta. Para 1990 esa suma superó los \$ 60 mil millones.

¹⁸ Consecuencias del menor nivel y dispersión de las tarifas, el mayor énfasis en la tributación a las empresas y la eliminación de descuentos personales (por personas a cargo, por salud, etc.).

¹⁹ En síntesis, lo que ponen de presente las reformas de la segunda mitad de la década es el clásico dilema eficiencia- equidad, ampliamente discutido en la literatura sobre "optimal taxation".

²⁰ Ver la nota de pie de página 5.

²¹ Este tema será tratado con mayor detalle en la Sección IV.

²² Además, el GNC frenó pagos (de caja) a muchos entes descentralizados y a los departamentos y municipios, con miras a asegurar el cumplimiento de las metas acordadas en la "monitoría" del FML. Así, el valor de las transferencias cayó en 0.6% del PIB en 1985 y un 0.3% adicional en 1986.

El expediente de contraer el costo de la nómina por la vía de decretar aumentos salariales por debajo de la inflación volvería a ser utilizado en diversas oportunidades en el resto de la década²³. Ello contribuyó a que los pagos por tal concepto cayeran del 6.8% del PIB en 1982/84 al 5.3% en 1988/89. Sin embargo, la efectividad de esta medida se ha visto afectada por la proliferación de regímenes prestacionales privilegiados en ciertas áreas (rama jurisdiccional, maestros, fuerzas armadas y entidades y empresas con fuertes sindicatos) que, por lo demás, vienen mostrando un alto dinamismo desde 1988 y se proyectan en igual forma hacia adelante.

Como tema de reflexión para futuros trabajos empíricos, queda la inquietud sobre si la forma óptima de control de los pagos de funcionamiento es la de reducir el salario real o la de atacar el problema más de fondo de la excesiva nómina burocrática (teniendo en consideración los posibles efectos adversos de la última opción sobre el empleo).

c) La recuperación del ahorro y la desaceleración de la inversión pública en la segunda mitad de la década. Como se observa en el Cuadro 6, la corrección del desequilibrio fiscal con el que se inició la década fue función tanto del fortalecimiento del ahorro como de la disminución de la inversión pública. Como se verá en la siguiente sección, los esfuerzos en estas áreas debieron acentuarse en la medida en que los pagos de intereses absorbieron una proporción mayor de los recursos disponibles, lo cual reduciría los grados de libertad en el control de los agregados fiscales.

Una restricción a la que se debió hacer frente en un primer momento fue la dificultad de desescalar la ejecución de los proyectos que ya estaban en curso, algunos de los cuales se perfilaban como elementos cruciales para el ajuste estructural de la economía (como era el caso de Cravo Norte y el Cerrejón), tanto en el frente fiscal como en el de balanza de pagos. De hecho, las negociaciones con la banca internacional en el difícil período 1983/1985 se concentraron en asegurar un adecuado flujo de recursos para el normal desarrollo de los mismos (Garay y Carrasquilla, 1989).

Por esta razón, los resultados más visibles se observan a partir de 1985, cuando empezaron a contraerse las inversiones del sector eléctrico, y en 1986, cuando entraron en operación comercial los nuevos proyectos petroleros y carboníferos (Cuadros 6 y 8). A lo anterior se añadirían los avances en materia tributaria, el control del gasto del GNC y el comienzo de la "mini-bonanza" cafetera, que se prolongaría hasta 1986²⁴.

²³ Ellos han incidido particularmente sobre los niveles directivos y profesionales, cuya remuneración real ha caído en un 20% entre 1985 y 1989 y hoy es muy inferior a la del sector privado para niveles similares de calificación (*Informe Financiero*, noviembre 1989). Sin embargo, para los niveles más bajos de la nómina pública, otros trabajos encuentran que ella es aún superior que las del sector privado (*Coyuntura Social*, 1990).

²⁴ Anteriormente, tan sólo en ECOPETROL se percibían signos importantes de fortalecimiento del ahorro (que pasó de -0.8% del PIB en 1980 a +0.6% en 1984), debido, básicamente, a la rápida caída del precio internacional de la gasolina (que pasó de US\$ 40/galón en 1981 a US\$ 29 en 1984) y a los avances logrados en materia de exploración y explotación de petróleo.

CUADRO 8

Descomposición de la formación bruta de capital fijo por entidades seleccionadas

(Como porcentaje del PIB)

	Sector eléctrico (1)	Ecopetrol	Carbocol	Transporte	G.C.N.	Regionales y locales (2)	Acueductos	Comunica- ciones	Resto Sec. Publ. (3)	Total
1980	2.0	0.3	0.0	1.0	0.3	0.9	0.2	0.3	0.8	5.9
1981	2.4	0.3	0.1	1.2	0.3	1.2	0.2	0.4	0.9	7.1
1982	2.6	0.1	0.6	1.1	0.4	1.2	0.3	0.4	0.7	7.4
1983	2.8	0.6	0.9	0.9	0.3	1.2	0.3	0.3	0.9	8.3
1984	2.6	0.3	0.8	0.8	0.2	1.3	0.4	0.4	0.8	7.4
1985	1.8	1.9	0.9	1.1	0.3	1.1	0.2	0.3	0.4	8.0
1986	1.6	1.3	0.3	0.9	0.2	1.4	0.2	0.3	0.5	6.7
1987	1.0	0.8	0.2	1.0	0.2	1.7	0.2	0.4	0.7	6.2
1988	1.0	1.2	0.1	0.9	0.3	1.8	0.3	0.6	0.9	6.9
1989	1.0	0.8	0.9	0.1	0.2	1.8	0.4	0.7	0.7	7.0

(1) Incluye las empresas municipales de Energía Eléctrica, pero excluye las regionales.

(2) No incluye las empresas municipales de Energía Eléctrica, ni Transporte, Comunicaciones y Acueductos.

(3) Incluye el Fondo Nacional del Café.

Fuente: Cuentas Nacionales — DANE

Un aspecto del proceso de ajuste colombiano de mediados de la década que ha sido puesto de presente en numerosos trabajos sobre el tema, es que éste fue favorecido por los "ingresos transitorios" de las bonanzas exportadoras. En efecto, el aumento del ahorro del Fondo Nacional del Café -FNC- entre 1984 y 1986 equivalió a 3.2% del PIB y el de ECOPETROL a 0.6% del PIB. En el primer caso, se trata, evidentemente, de un hecho fortuito, pero la prudencia en su manejo es prueba de los avances en la concertación de la política económica en el país y de cómo se ha aprendido de los errores del pasado frente a situaciones similares. En el segundo caso, es el producto de un objetivo explícitamente buscado por largo tiempo (la autosuficiencia petrolera y la generación de excedentes exportables), en el cual se han invertido ingentes recursos.

Sin embargo, al observar más detenidamente las cifras del Cuadro 6, se aprecia que, en la segunda mitad de la década, continuaron los esfuerzos por aumentar el ahorro (una vez descontado el efecto de la pasajera bonanza del café), así como el control sobre el monto de las inversiones. A este resultado contribuyeron, en grado variable, las diferentes instancias del sector estatal (Cuadros 8 y 9) gracias al fortalecimiento de los fiscos subnacionales, el aumento en la tarifas de servicios públicos²⁵, la disminución de la

²⁵ En el caso del sector eléctrico, ellas crecieron a un promedio del 6% anual, en términos reales, entre 1985 y 1989.

brecha entre los precios externos y domésticos de la gasolina ²⁶ y el mayor control al endeudamiento externo del sector descentralizado, en el marco de una política de seguimiento a la inversión pública, asignación de prioridades en horizontes más amplios de tiempo y sujeción a las metas macroeconómicas.

CUADRO 9

Descomposición del déficit público por entidades seleccionadas

(Como porcentaje del PIB)

	Sector eléct. (1)	Ecopetrol	Carbo- col	Trans- porte	G.C.N.	Regionales y locales (2)	Acue- ductos	Comuni- caciones	Resto sec. públ. (3)	Total
1980	-0.8	-0.6	0.0	-0.2	-1.8	0.4	-0.0	0.0	0.5	-2.3
1981	-1.0	-0.7	0.0	-0.4	-2.8	-0.1	-0.1	0.0	-0.5	-5.5
1982	-1.2	-0.2	-0.4	-0.3	-3.7	0.2	-0.1	0.1	-0.3	-6.0
1983	-1.8	-1.0	-0.8	-0.1	-3.3	-0.0	-0.1	0.2	-0.7	-7.5
1984	-1.6	0.2	-0.8	-0.2	-4.3	0.2	-0.1	0.1	0.5	-5.9
1985	-1.3	-1.2	-0.7	-0.3	-2.6	0.2	-0.1	0.1	1.6	-4.4
1986	-1.2	-0.2	-0.6	-0.2	-1.3	0.1	-0.0	0.2	3.1	-0.3
1987	-0.5	1.0	-0.5	-0.3	-0.5	-0.1	-0.0	-0.1	-0.9	-1.9
1988	-0.2	-0.0	-0.4	-0.2	-1.4	0.0	-0.0	-0.0	-0.2	-2.5
1989	0.1	0.5	-0.2	-0.4	-1.6	-0.0	-0.2	-0.2	-0.3	-2.3

(1) Incluye las empresas municipales de Energía Eléctrica, pero excluye las regionales.

(2) No incluye las empresas municipales de Energía Eléctrica, ni Transporte, Comunicaciones y Acueductos.

(3) Incluye el Fondo Nacional del Café.

A modo de conclusión sobre lo visto en ésta y en las dos anteriores subsecciones, cabe señalar que las medidas adoptadas por las autoridades para reducir la magnitud del déficit fiscal produjeron los efectos esperados en el mediano plazo, así en el muy corto plazo no se hayan logrado modificaciones muy sustanciales en aquella variable.

Sobre este tópico, un trabajo reciente de Sarmiento (1990) llega a la conclusión de que, si bien los factores externos y del entorno macroeconómico global son los determinantes básicos del déficit fiscal en el corto plazo²⁷, al considerar períodos más amplios de tiempo sí encuentra que la contribución de las variables propiamente fiscales en la determinación del déficit supera a la del conjunto del resto de variables exógenas y endógenas. Es decir, que en el mediano plazo, hay argumentos para señalar que en Colombia durante la década de los años ochenta, hubo un grado no despreciable de discrecionalidad en la determinación del déficit fiscal.

²⁶ Aunque el precio real de venta al público de la gasolina en 1989 era un 8% inferior al de 1981, el precio CIF de importación había caído en un 25% en términos reales en el mismo período. Sin embargo, a finales de la década, el precio del combustible, excluidos los gravámenes indirectos, aún era inferior al precio internacional de compra por parte de ECOPELROL.

²⁷ Lo cual le permite afirmar que, en el corto plazo, "el déficit fiscal no goza de la propiedad de variable exógena que por lo general se le atribuye en los libros tradicionales de texto. Su comportamiento no está asociado exclusivamente con variables de tipo fiscal".

En mi opinión, la "forma" y la continuidad de los esfuerzos hechos por fortalecer la tributación, revisar las tarifas de los servicios públicos, controlar el costo de la nómina, el manejo de las bonanzas de productos básicos y el freno a la dinámica de la inversión pública en la segunda mitad de la década, explican el resultado sobre "discrecionalidad" en la determinación del déficit fiscal al que llega Sarmiento (1990) y que marcan una diferencia clara y sustancial entre la experiencia colombiana y la de la mayoría de los países latinoamericanos²⁸.

2. La carga financiera trasladada a las "generaciones futuras"

a) *Impacto fiscal del endeudamiento:*

Como es ampliamente conocido, Colombia, al igual que muchos otros países latinoamericanos, tuvo un acelerado proceso de endeudamiento externo a partir de 1978²⁹. El indicador saldo de la deuda externa/PIB avanzó del 26.5% en 1980, al 44.9% en 1984. Sin embargo, la posterior reducción de las necesidades de financiamiento (por el ajuste fiscal) y los esfuerzos por desacelerar la dinámica del endeudamiento, llevaron ese indicador al 39% del PIB en 1989 (Montes, 1990).

Este proceso estuvo liderado básicamente por el sector público, ya que la deuda privada decreció en dólares constantes a lo largo de la década y su participación en el total cayó del 35.3% en 1980 al 18% en 1989. Al interior del propio SPNF también ocurrió un significativo cambio en la composición de los prestamistas, en la medida en que la participación del GNC se redujo en el primer quinquenio, mientras que las empresas nacionales y municipales del sector eléctrico, CARBOCOL y el Metro de Medellín la aumentaron³⁰.

Además de lo anterior, el cambio en la composición de los prestamistas³¹, (que trajo consigo una reducción de los períodos de maduración y de gracia de los créditos) y en

²⁸ Pero también es evidente que el ajuste fiscal no estuvo exento de costos distributivos, tanto en el frente tributario, como en el del gasto, dado el recorte del gasto social (Sarmiento, 1990 y FEDESARROLLO 1990). Sin embargo, debe tenerse presente que una parte significativa de los recursos públicos en los años ochenta se orientó a ampliar el cubrimiento de los servicios básicos de electricidad, acueducto y teléfonos y que, a pesar de los claros problemas de eficiencia en la asignación de los mismos, ellos han redundado en el mejoramiento en la calidad de vida en las ciudades.

²⁹ Los aspectos más destacados de este proceso pueden ser consultados en Garay (1990), Garay y Carrasquilla (1987), Montes (1990) y Londoño y Perry (1986).

³⁰ La participación del GNC en el saldo de la deuda pública cayó del 51% en 1980, al 38% en 1985 y al 36% en 1989. En estos mismos años, la del sector eléctrico pasó del 21% al 29% y luego al 27%. Las deudas de CARBOCOL y ETMVA representaban en 1989, el 11% y el 4%, respectivamente, del total. (Cálculos con base en cifras del DIE, Banco de la República).

³¹ La participación de la banca privada internacional, que era prácticamente despreciable en 1970, había avanzado al 35% en 1980 y al 41% en 1986, para caer de nuevo al 35% en 1989. En cambio, la importancia de las agencias multilaterales (cuyos créditos se otorgan a plazos más amplios) y los gobiernos extranjeros se redujo.

el entorno financiero internacional³², tuvieron negativas consecuencias sobre la estructura y los costos del endeudamiento. Todo lo anterior redujo sustancialmente el margen de maniobra en el manejo de la política fiscal en la segunda mitad de la década, en razón de que:

i) Los pagos al exterior por concepto de intereses aumentaron desde 1.2% del PIB en el período 1980/1983 al 2.7% en 1988/1989. Por su parte, las amortizaciones crecieron del 0.8% al 3.8% del PIB entre esas mismas fechas (Cuadro 10) y aunque, con excepción del año de 1987, los desembolsos siempre cubrieron las amortizaciones, el crédito externo se fue restringiendo sustancialmente con el paso del tiempo (Cuadro 6).

ii) A medida que las condiciones de negociación de la banca internacional se fueron endureciendo, no sólo la proporción de la deuda pública garantizada por la Nación se fue incrementando (hasta llegar a abarcar el 80% de la deuda pública), sino que, además, se debió hacer uso de esta garantía para asegurar el puntual cumplimiento de los compromisos adquiridos. En los últimos años, el GNC se ha visto obligado nuevamente a fortalecer su función como canalizador y transferente de recursos del crédito hacia otras entidades públicas. Así, los intereses pagados al exterior por el GNC pasaron de representar el 4.2% de sus ingresos corrientes en 1980, al 9.8% en 1989 (Cuadro 10). Pero, además, el GNC ha venido efectuando grandes montos de transferencias a otros niveles para el pago del servicio de la deuda (que entre 1986 y 1989 representaron, en promedio, el 3.6% de sus ingresos).

CUADRO 10

Indicadores básicos del servicio de la deuda pública

	Sector Público Consolidado (como porcentaje del PIB)			Gobierno Central (Intereses/Ingresos Corrientes)		
	Deuda interna Intereses	Deuda Externa Intereses	Amortización	Internos	Externos	Total
1980	0.5	1.2	0.6	1.8	4.2	6.0
1981	0.6	1.0	0.6	1.3	6.6	7.9
1982	0.7	1.2	0.7	1.5	8.1	9.6
1983	0.7	1.5	0.9	1.3	7.1	8.4
1984	0.8	1.7	1.3	2.9	9.1	12.0
1985	1.0	2.0	1.7	2.8	8.3	11.1
1986	0.9	2.3	2.5	2.5	8.2	10.7
1987	1.1	2.9	3.3	3.6	9.3	12.9
1988	1.2	2.6	3.8	3.9	9.4	13.3
1989	1.1	2.7	3.8	3.8	9.8	13.6

Fuentes: Ministerio de Hacienda, Banco de la República y Departamento Nacional de Planeación.

³² Las tasas de interés promedio de los créditos aumentaron del 6.9% (en dólares) en los años setenta al 9.7% en los años ochenta. Los plazos promedio de los créditos cayeron de 17.6 a 13.2 años y los períodos de gracia de 4.6 a 4.0 años (Montes, 1990).

Este es otro aspecto de la negativa incidencia del sobreendeudamiento, al contraer el margen de acción para orientar el gasto hacia otras obras prioritarias para el desarrollo del país.

Ahora bien, cabe destacar que Colombia no sólo estuvo en capacidad de mantener flujos positivos de financiamiento externo durante la etapa más crítica del proceso de ajuste (1985/86), sino que, de hecho, éstos se incrementaron, de forma que el saldo de la deuda pública externa de mediano y largo plazo pasó de US\$ 8.090 millones en 1984 a US\$ 11.754 millones en 1986. Esto, que marca un claro contraste con muchos otros países de la región, moderó el costo inmediato del ajuste y permitió que parte del mismo se diluyera en un período más amplio.

Sin embargo, nótese que en 1985, 1986 (especialmente) y 1988, el crédito externo fue "redundante", en el sentido de que uno de sus "usos" fue la acumulación de depósitos (Cuadro 6) en el banco central (en lugar de financiar el gasto). Evidentemente, ello generó unos elevados sobre costos financieros³³. Ese precio lo debió asumir el GNC para contribuir, tanto a la recuperación de las reservas internacionales, como para evitar, dado el objetivo anterior, un desbordamiento de la base monetaria (Cobo, 1990 y Bernal, 1989).

b) *Una nota sobre el financiamiento doméstico.* Al iniciarse la década, el SPNF tenía una posición neta acreedora con respecto al sistema financiero doméstico (es decir, que sus acreencias superaban a sus pasivos). Los elevados déficit fiscales que se presentaron en este período le dieron un dramático giro a esta situación y, en el año de 1984 (en un período de contracción del crédito externo), el saldo pasivo de la deuda interna alcanzó su más alto valor de todo el período³⁴. Esta situación se iría corrigiendo en los siguientes años, gracias al mayor control sobre el déficit fiscal y al "sobreendeudamiento" externo, especialmente en 1985/86 y 1988.

Tradicionalmente, el principal acreedor doméstico ha sido el Banco de la República (cuyas principales operaciones se realizan con el Gobierno Nacional). Asimismo, desde tiempo atrás, el Gobierno ha captado recursos por inversiones forzosas (Bonos Ley 21 de 1963, Bonos Agrarios, Bonos de Valor Constante y otros), cuya cuantía es muy reducida. En el resto del SPNF, hasta comienzos de la década, tan solo el Fondo Nacional del Café y algunas otras entidades recibían recursos de crédito doméstico.

³³ En la medida en que se pagaron altas tasas pasivas en dólares, en tanto que las tasas activas, en el mejor de los casos, apenas se equiparaban a la devaluación.

³⁴ Con base en Cobo (1990), puede estimarse que el saldo neto de la deuda pública interna tenía un valor negativo de 3.2% del PIB en 1981. En cambio, en 1984 el saldo pasivo llegó a representar el 5.2% del PIB, para caer de nuevo al 1.1% en 1987. En estos cálculos se excluye a la CEC, puesto que si bien, por las razones expuestas en la nota de pie de página 6, se clasifica en el flujo de la deuda interna, no incrementa el saldo pasivo, pues no da lugar a un compromiso de repaso.

Debido a que el principal actor en este proceso era el Gobierno, cuyos pasivos tenían tasas inferiores a las del mercado o prácticamente nulas³⁵, no es sorprendente que los pagos de interés por concepto de deuda interna no superaran el 0.7% del PIB hasta 1983 (Cuadro 10).

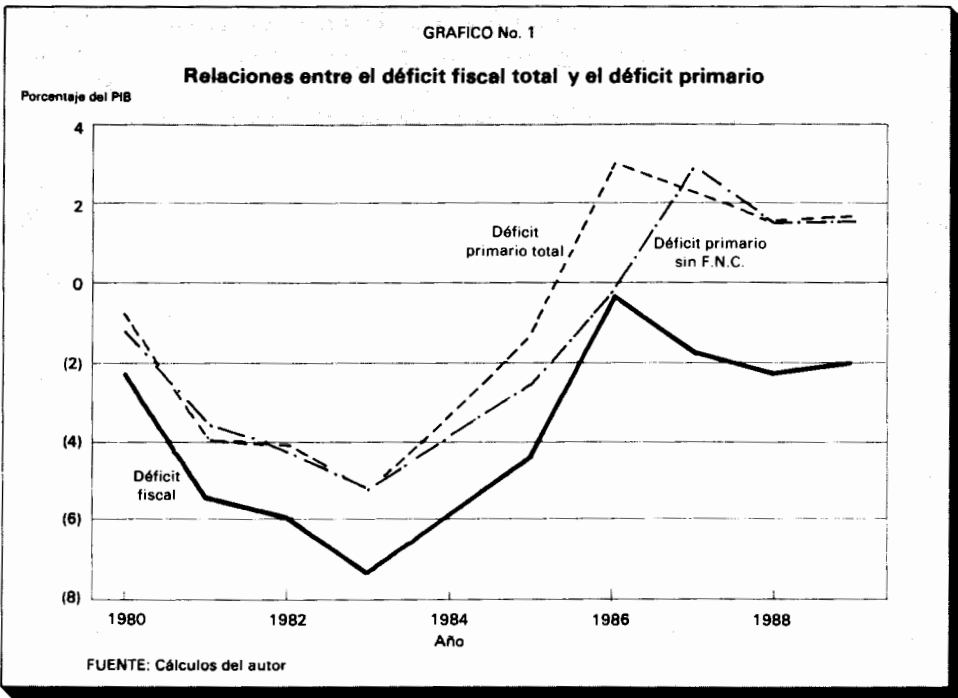
A mediados de la década, sin embargo, se empiezan a crear nuevos mecanismos de captación de ahorro financiero por parte del sector público. El más importante de ellos fue el de los Títulos de Ahorro Nacional -TAN-. Asimismo, la FEN se convirtió en un importante prestamista del sector eléctrico desde 1984. Y para contribuir a la "esterilización" del excedente cafetero, en 1986 fueron creados los TAC, cuyo saldo en circulación alcanzó un valor máximo de \$ 60 mil millones en 1987. Finalmente, la conversión de deuda externa por interna efectuada por el FODEX también incrementó sustancialmente el saldo de la deuda interna.

Acorde con estos desarrollos, la carga de intereses sobre la deuda doméstica se elevó hasta el 1.0% del PIB en 1985 y se mantuvo ligeramente por encima de ese nivel hasta el final de la década.

c) *El déficit primario.* Como acabamos de ver, los pagos de intereses, aunque no alcanzaron los niveles de otros países latinoamericanos, adquirieron un peso significativo en las finanzas estatales, restándole grados de libertad al manejo fiscal. Convendría, entonces, tener una idea de la posición financiera del SPNF excluyendo los pagos de intereses. Esta medición se conoce como "déficit primario" y da una idea de "la forma en que las acciones actuales mejoran o empeoran el endeudamiento neto del sector... y para evaluar las posibilidades de sostenimiento de los déficit públicos" (Banco Mundial, 1988).

Como se observa en el Gráfico 1, las acciones fiscales "presentes" condujeron a una insostenible situación de empeoramiento de la posición deudora del SPNF hasta 1983. Las medidas de ajuste posteriores permitieron una rápida corrección del déficit primario, al punto que, incluso cuando se excluyen los efectos pasajeros de la bonanza cafetera, se obtiene un virtual equilibrio en 1986 y un superávit en los años siguientes. Así se generaron excedentes para cubrir, con recursos propios, al menos una parte del pago de intereses y reducir el saldo real de la deuda pública (expresada como proporción del PIB). No obstante, los déficit del pasado dejaron un legado sobre las siguientes generaciones que explican que el balance global todavía sea deficitario.

³⁵ Estos fenómenos han dado origen a diversos estudios sobre el denominado "déficit cuasi-fiscal". Aunque no existe consenso sobre su definición, es claro que su monto ha sido muy elevado en diversos países latinoamericanos. Para el caso colombiano, el costo de oportunidad de los créditos del Emisor al GNC (o del subsidio implícito en estos créditos, el cual da una idea del impuesto inflacionario) alcanzaría un nivel máximo cercano al 1.5% del PIB en 1984/85, pero inferior al 1% en el resto de años de la década. Sin embargo, el concepto de déficit cuasi-fiscal es mucho más complejo y requiere considerar las utilidades y subsidios cambiarios y otros conceptos que, seguramente, modificarían las cifras anteriores.



IV Los esfuerzos por darle mayor fluidez a la transferencia de ahorro al interior del sector público

Tradicionalmente, el único ente público al que se le asignaba una función activa en la generación y transferencia de ahorro hacia otros sectores del Estado era el GNC³⁶. Su importancia en este campo se había ampliado en los años setenta (con la aplicación de las disposiciones sobre Situado Fiscal y Cesión del Impuesto a las Ventas) y siguió creciendo rápidamente en los primeros años de la década de los ochenta, a medida que los faltantes de otras entidades y empresas del orden nacional iban en alza³⁷.

Sin embargo, desde mediados de la década se empiezan a hacer esfuerzos por darle mayor "fluidez" a la transferencia de ahorro al interior del propio SPNF, con la participación de nuevos actores. Este es, sin duda, uno de los elementos más innovadores del manejo de las finanzas públicas en este período y es reflejo de cambios esenciales en la percepción sobre la estructura organizativa del Estado. Además, contribuyó a

³⁶ Al respecto, véase la discusión contenida en *Finanzas Intergubernamentales en Colombia* (1981).

³⁷ Para una discusión más detallada, véase el *Informe Financiero* de la Contraloría de la República, julio, 1987.

aligerar presiones sobre el sistema financiero y sobre el mismo costo financiero del ajuste fiscal. A continuación se reseñan algunos de los principales aspectos de este proceso.

1. La Ley 55 de 1985. Emitida en un momento de estrechez fiscal extrema, esta Ley determinó que diversas entidades descentralizadas beneficiarias de rentas de destinación específica, deberían transferir parte de sus recursos para el financiamiento de otras actividades "complementarias o afines"³⁸.

Algunos autores criticaron la medida por la prelación que se dio a los criterios de "unidad de caja" en el manejo de las finanzas públicas, en detrimento de otras consideraciones como la evaluación de los objetivos o del desempeño de las entidades, o bien por forzarlas a ceder fondos hacia actividades poco relacionadas con la función del transferente, que hacían más ineficiente el gasto público (Informe Financiero de la Contraloría, octubre 1986). A pesar de la validez que tengan estas críticas, justamente es la prelación dada a la unidad de caja y el introducir modificaciones en los privilegios concedidos a través de las rentas de destinación específica, por lo que merece destacarse esta medida. Ella pudo haber contribuido a allanar el camino para definir reformas más de fondo en este campo en años posteriores.

2. Instrumentos financieros de movilización intra-sectorial del ahorro público

Aunque en un principio, la participación del sector privado en los TAN llegó a ser bastante significativa (del 32% en junio de 1984), muy pronto se convirtió en un instrumento de financiamiento forzoso, y relativamente barato³⁹, del resto del sector público al GNC, al punto de que los títulos en poder del sector privado en 1989 representaban tan sólo un 10% del total. De esta forma, por primera vez en nuestra historia, se creó un mecanismo gracias al cual diversos entes descentralizados contribuían (en función de sus excedentes temporales) al financiamiento del GNC, quien, a su vez, constituye el principal transferente de ahorro a las demás instancias del SPNF.

Posteriormente, en 1986, con motivo de la bonanza cafetera, se acordó que una tercera parte del producto de ésta se destinaría a préstamos y transferencias sin contrapartida al GNC y otra tercera parte se colocaría en Títulos de Regulación del Excedente Cafetero - TREC- en el Fondo de Monedas Extranjeras -FODEX- del Banco de la República⁴⁰, ⁴¹.

³⁸ Fue así como se obligó a PROEXPO a cubrir el costo que para el GNC implicaba el pago de impuestos con CERT; al ICBF, que contribuyera al financiamiento de hospitales infantiles, campañas de vacunación y construcción de acueductos en municipios pequeños; al Fondo Vial Nacional, que cediera recursos al Fondo de Caminos Vecinales; al Fondo Aeronáutico -FAN-, que apoyara la construcción de carreteras, etc.

³⁹ Hoy en día, las entidades públicas deben suscribir forzosamente una determinada cuantía de TAN, que es función de sus saldos en cuentas corrientes y depósitos a término en el sistema financiero. Desde 1985, el rendimiento de las colocaciones de varios entes públicos se ha situado por debajo de otros instrumentos financieros.

⁴⁰ El resto se destinaría a los productores cafeteros, vía Títulos de Ahorro Cafetero -TAC-. Las colocaciones de TREC en 1986 sumaron \$ 87 mil millones, equivalentes al 17% de la base monetaria (Cobo, 1990).

⁴¹ Los objetivos del FODEX, su origen y desarrollo pueden ser consultados en Banco de la República (1988), Cabrera (1989) e *Informe Financiero* de la Contraloría, junio, 1988.

Con tales recursos, el FODEX haría préstamos a las empresas públicas con dificultades para servir cumplidamente su deuda con el exterior. El Fondo se vio fortalecido luego con colocaciones adicionales de ECOPETROL (y marginalmente en 1989, de TELECOM y el Fondo Nacional del Ahorro) en Títulos de Regulación del Excedente Nacional – TREN–. Así, estuvo en capacidad de prestar hasta un máximo de US\$ 483 millones al sector eléctrico⁴², evitando mayores retrasos en sus pagos, los cuales hubieran puesto en entredicho el manejo de la estrategia de endeudamiento del país y de su política macroeconómica en general⁴³. Como se aprecia en el Cuadro 11, la transferencia de excedentes de liquidez al interior del SPNF que se ha logrado por intermedio de este conjunto de papeles financieros ha alcanzado a representar una parte más o menos significativa del crédito interno neto del sector público (no financiero) y ha contribuido a reducir las presiones sobre el crédito monetario del Banco de la República⁴⁴.

3. Beneficios y costos de los esquemas ad-hoc de transferencia intrasectorial del ahorro público. El mayor beneficio de los esquemas discutidos anteriormente fue el de ir ampliando progresivamente, en la segunda mitad de la década, el margen de maniobra de la política macroeconómica, evitando desbordamientos monetarios y manteniendo la disciplina fiscal.

Sin embargo, como lo señalaban Garay y Carrasquilla (1987) para el caso de los acuerdos de concertación con el FNC durante la "mini-bonanza" cafetera, ellos exigieron un gran esfuerzo y desgaste por parte de las autoridades y tuvieron un costo financiero no despreciable, si se comparan con otras alternativas o con los mecanismos de captación de excedentes al sector privado (vía gravámenes impositivos). Tal afirmación es igualmente válida para otros de los casos antes citados. Todo ello pone de presente las dificultades que se han tenido que enfrentar para darle mayor "fluidez" a la transferencia del ahorro al interior del sector público y la inexistencia, hasta hace muy poco tiempo, de un esquema fiscal transparente y eficiente para el logro de tal objetivo.

4. La reforma tributaria de 1986 y el Nuevo Estatuto Orgánico del Presupuesto –NEOP–. Las restricciones citadas en el acápite anterior, empezaron a ser atacadas parcialmente con la reforma tributaria de 1986, la cual incorporó a la base gravable a entidades públicas tan importantes como ECOPETROL, TELECOM, la FEN y las sociedades de economía mixta, con importantes efectos sobre el recaudo del impuesto a la renta.

⁴² Saldo máximo alcanzado a mediados de 1988.

⁴³ Otro punto de vista alternativo es que la existencia del FODEX le ha dado al sector eléctrico el mensaje de que el gobierno siempre le prestará su ayuda financiera y evitará su quiebra, lo cual ha retrasado el urgente e inevitable ajuste en este sector.

⁴⁴ Además de los anteriores, el FNC y ECOPETROL participaron en otras formas de apoyo al resto del SPNF. Es así como el FNC hizo transferencias por el equivalente a 0.2% del PIB al GNC en 1986 y 1987. Por su parte, ECOPETROL realizó pagos crecientes de regalías al GNC, los departamentos y municipios, desde el 0.05% del PIB en 1982 a más del 0.5% del PIB en 1988 (*Informe Financiero de la Contraloría, julio de 1988*) de la Contraloría, julio 1988). Esta empresa también apoyó al Presupuesto Nacional y a las electrificadoras en magnitudes que superaron el 0.2% del PIB entre 1986 y 1988 y, desde 1989, ha venido apoyando a CARBOCOL en el pago de su deuda externa en montos que superan el 0.1% del PIB anual.

CUADRO 11

Transferencias de excedentes de liquidez al interior del sector público — 1982-1988 (1)

	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988
1. Total de recursos transferidos (en millones de pesos corrientes)	—	10.600	5.712	25.409	118.693	54.164	49.171
2. Como % del PIB	—	0.3	0.1	0.5	1.7	0.6	0.4
3. Como % del crédito doméstico al sector público no financiero	—	5.6	2.8	22.7	69.5	30.3	30.2

(1) Se refiere a los flujos de TAN, TREC y TREN suscritos por entidades públicas.

Fuente: Tomado de Cobo (1990).

Sin embargo, la medida más importante en el campo que nos ocupa fue tomada en la Ley 38 de 1988 (NEOP). Allí se determinó que la totalidad de las utilidades de las entidades públicas son propiedad de la Nación y que ella tendría potestad para disponer sobre su destino. De esta manera, se elimina la que ha sido calificada por algunos autores (Flórez, 1988) como la principal modalidad de "rentas de destinación específica", como era la de permitir que los excedentes permanecieran en el mismo sector que los generó.

Ciertamente, esta disposición no ha estado exenta de críticas, ya que hay quienes consideran que ello podría inducir un aumento del gasto público y reducir la eficiencia operativa de las empresas. Aunque no puede negarse tal riesgo, debe tenerse presente, primero, que no necesariamente la totalidad de las utilidades serán transferidas a otros sectores; ellas pueden permanecer allí donde fueron generadas, en función de las necesidades y de las prioridades fiscales del momento. Segundo, que el NEOP contempla otros mecanismos para asegurar el cumplimiento de las metas financieras y operativas de las entidades públicas (por lo cual velará el CONFIS)⁴⁵.

V El déficit fiscal y el sector externo

En el recuento anterior sobre la dinámica del desequilibrio, el proceso de ajuste y la posterior estabilización del balance fiscal, la atención se centró sobre la política fiscal en sí misma. En este acápite, volveremos sobre un importante tema de reflexión sobre la materia que quedó implícito en la discusión anterior: la relación entre las finanzas públicas y el sector externo.

⁴⁵ Otros aspectos importantes de la Ley 38/88, orientados a simplificar el manejo presupuestal y mejorar la administración de los recursos financieros de la Nación, fueron la eliminación de los "giros" y el fortalecimiento de la capacidad de la Tesorería para actuar en el mercado de capitales para colocar sus excedentes de liquidez y captar recursos en épocas de estrechez, entre otros.

El análisis de las relaciones, tanto directas como indirectas, entre el déficit fiscal y la balanza de pagos, tiene una larga tradición en la literatura teórica. Sin embargo, en los estudios empíricos sobre la materia, a nivel internacional, no existe consenso sobre los sentidos de "causalidad" entre una y otra variable, ni sobre los mecanismos de transmisión que establecen vínculos entre ellas⁴⁶.

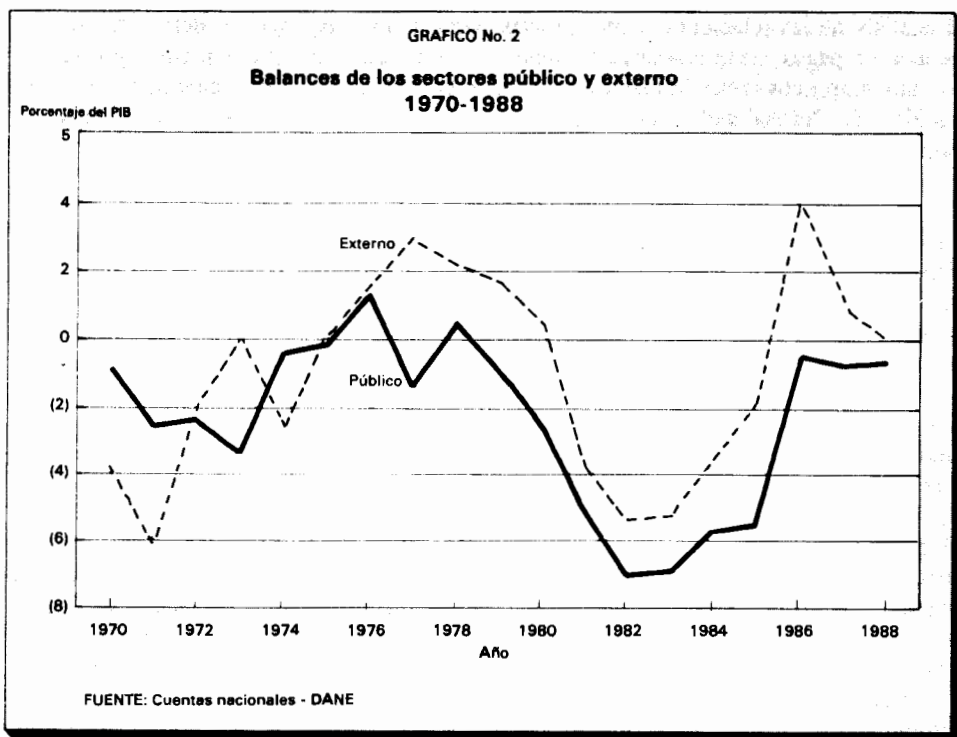
Para el caso colombiano, Carrasquilla (1990) encuentra que el déficit en cuenta corriente "causa" (en sentido de Granger) el déficit fiscal, pero que lo contrario no se cumple, si bien muestra evidencia de que perturbaciones en la inversión pública provocan ajustes en la cuenta corriente. Respecto a las variables que establecen un vínculo indirecto entre ambas "brechas", tanto Carrasquilla (1990) como Herrera (1989), encuentran que el aumento (disminución) del gasto público genera presiones a la revaluación (devaluación) del peso, la cual puede ser vista como una de las causas del impacto del déficit fiscal sobre el sector externo. El tema, sin embargo, amerita una mayor investigación y, sobre todo, la elaboración de modelos más sofisticados que permitan visualizar la compleja cadena de vínculos, directos e indirectos, entre tales agredados.

El propósito de esta sección es más modesto. Parte de la constatación de que las relaciones entre ambas variables se han vuelto más estrechas en la década de los años ochenta, a la luz de las estadísticas de Cuentas Nacionales (Gráfico 2). De allí, se plantea el interés por construir una "balanza de pagos del SPNF"⁴⁷ que permita visualizar las relaciones *directas* entre las finanzas públicas y la balanza de pagos en cuenta corriente y evaluar la posible incidencia de las características peculiares del sector público colombiano sobre aquel resultado. Aunque el ejercicio que aquí se desarrolla tiene vacíos y limitaciones, incorpora los rubros que explican la inmensa mayoría de las operaciones de este sector con el exterior y, con certeza, da buena cuenta de las tendencias. Con base en las cifras del Cuadro 12, es posible afirmar lo siguiente:

La década se inicia con un ambicioso programa de inversiones oficiales, altamente intensivo en importaciones. Además, los pagos al exterior por concepto de compras de gasolina alcanzaron un récord histórico. Así, el SPNF llegó a realizar un 30% del total de importaciones del país en 1983/84. En cambio, el fin de la bonanza cafetera causó un desplome de las exportaciones de este sector, de forma que su balanza comercial pasó de un superávit de US\$ 987 millones en 1980 a un déficit de US\$ 445 millones en 1983.

⁴⁶ En Abell (1990) se puede consultar una síntesis de los más importantes trabajos sobre el tema. En su propia evaluación para el caso norteamericano en el período 1980-85, no encuentra evidencia de causalidad directa del déficit fiscal sobre la cuenta corriente, pero sí de lo contrario. Sin embargo, realiza pruebas adicionales de causalidad indirecta del primero sobre la segunda a través de la incidencia del déficit fiscal sobre la tasa de interés, de ésta sobre la tasa de cambio y, de allí, sobre la balanza comercial.

⁴⁷ Ver anexo metodológico.



CUADRO 12

Balanza de pagos del sector público no financiero 1980-1988

Año	Exportaciones	Importaciones	Balanza comercial	Balanza de servicios	Balanza en cuenta cte.
1980	2.088	1.101	987	(229)	768
1981	927	1.210	(283)	(482)	(764)
1982	1.862	1.255	(403)	(834)	(1.237)
1983	850	1.295	(445)	(867)	(1.312)
1984	1.080	1.200	(120)	(923)	(1.043)
1985	1.038	726	312	(1.051)	(739)
1986	2.285	646	1.639	(964)	674
1987	1.877	641	1.236	(1.153)	83
1988	1.885	982	903	(1.110)	(208)
1989	2.009	921	1.088	(1.283)	(196)

Fuente: Ver Anexo Metodológico.

A partir de este momento se inicia una notable recuperación de la balanza de pagos del SPNF, a medida que fueron culminados los megaproyectos de inversión, que su entrada en operación permitió que se recuperaran las exportaciones⁴⁸ y se sustituyesen importaciones de combustibles (de forma que las importaciones oficiales pasaron a representar menos del 20% del total en 1986/89) y, finalmente, por la mini-bonanza cafetera de 1986. En los tres años siguientes, el superávit comercial se estabiliza a un alto nivel histórico (si bien inferior al de 1986). Al mismo tiempo, la balanza de servicios oficial se deterioró dramáticamente (de forma que su déficit se amplió de US\$ 229 millones en 1980, a US\$ 923 millones en 1984 y a US\$ 1.283 millones en 1989), debido al creciente pago de intereses al exterior⁴⁹. Aún así, la mejoría comercial compensó parcialmente lo anterior y se mantuvo un superávit en cuenta corriente en 1987 y un déficit moderado (alrededor de US\$200) en los dos últimos años de la década.

Lo que es fundamental de destacar a esta altura es: 1) que las partidas que afectan la balanza de pagos del SPNF tienen una contrapartida directa y de similar cuantía en el balance fiscal; 2) que es tal el peso de la balanza oficial en la balanza de pagos total, que los ciclos de la primera explican en buena medida los correspondientes a la segunda. Estas dos afirmaciones son cuantificadas⁵⁰ en los Gráficos 3 y 4.

El ejercicio anterior nos permite, entonces, visualizar las relaciones entre el déficit fiscal y el déficit externo en una forma *directa*. Y aquí encontramos una parte sustancial de la explicación a la estrecha correlación de los "déficit gemelos" en el caso colombiano, dado el peso creciente que adquirió el sector público en las transacciones con el exterior. Aún así, la ampliación de la brecha entre el déficit en cuenta corriente de la balanza pública y total en el período 1981-1984 deja un amplio campo a otras hipótesis explicativas de tipo más general, en donde el papel de los mecanismos de transmisión "*indirectos*", así como el de factores exógenos (términos de intercambio, demanda doméstica y externa por bienes comercializables, etc.) juegan un importante papel. Finalmente, en relación con lo anterior, también cabe destacar que, puesto que parte del ajuste fiscal en la segunda mitad de la década recayó sobre la mayor dinámica exportadora del sector público, los costos que debieron asumir los agentes domésticos fueron mucho más moderados de lo que fue el caso en otros países latinoamericanos. Aún así, la carga del ajuste sobre los agentes domésticos tampoco fue despreciable. Se puede deducir, burdamente, que el déficit

⁴⁸ Entre 1987 y 1989, las exportaciones públicas representaron el 34% del total de exportaciones de bienes.

⁴⁹ La participación del SPNF en los egresos financieros pasó del 40% en 1982/82 al 70% en 1986/88. Además, aunque el sector público financiero (que incluye a la FEN) no aparece contabilizado en estos estimativos, sus pagos al exterior son compensados en parte por erogaciones de diversas empresas públicas (básicamente del sector eléctrico) en moneda nacional. Así, el último porcentaje subestima la verdadera carga de los pagos al exterior del SPNF.

⁵⁰ Por razones metodológicas, los estimativos de déficit fiscal que aparecen en estos gráficos (basados en operaciones efectivas, según los lineamientos de los Manuales del FMI) difieren de los cálculos del DANE para la misma variable. Sin embargo, las tendencias son similares en ambas formas de aproximación (con excepción del año 1988).

GRAFICO No. 3

Relaciones entre la balanza de pagos oficial (1) y el déficit fiscal

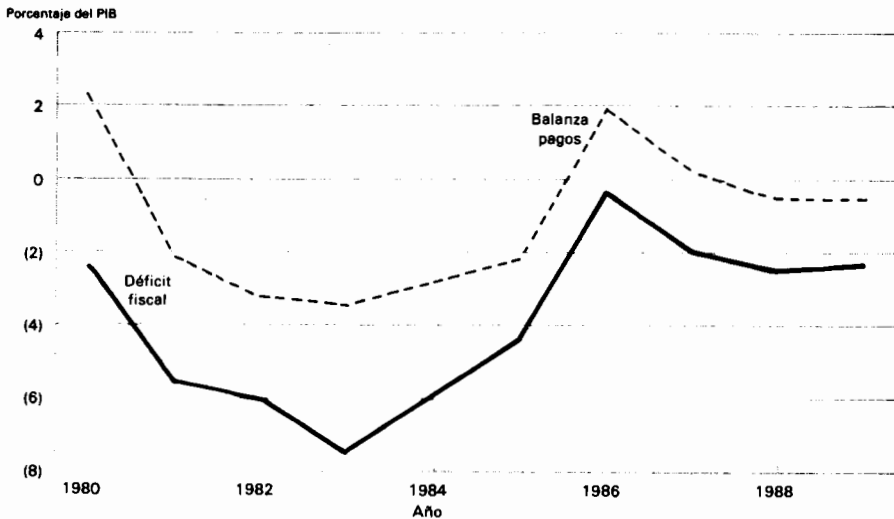
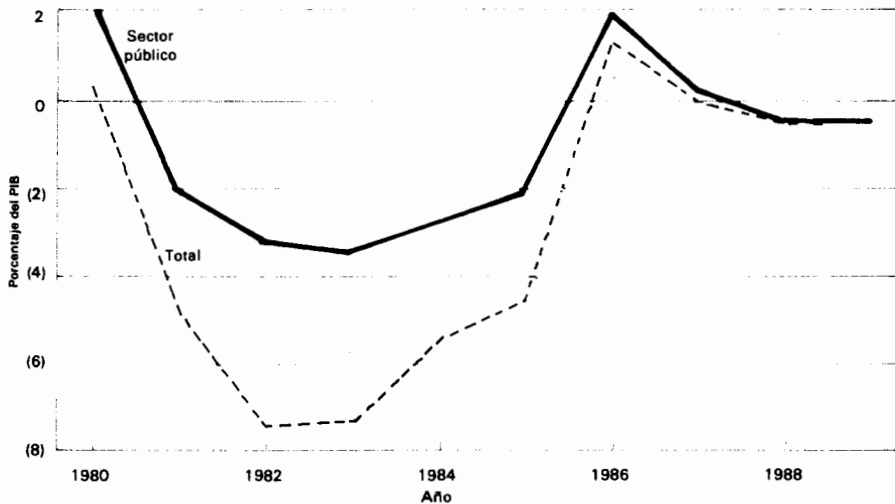


GRAFICO No. 4

Relaciones entre la balanza de pagos oficial (1) y la balanza de pagos total



(1) Se refiere a la balanza en cuenta corriente del sector público no financiero
FUENTE: Cálculos del autor y anexo metodológico

fiscal en moneda doméstica⁵¹ se redujo del 4.6% del PIB en 1980 al 3.2% en 1984 y al 2.0% en 1987/89, como consecuencia de la mayor presión tributaria y tarifaria y el menor gasto en bienes nacionales⁵².

Conclusiones y perspectivas para los años noventa

En la década pasada, tuvieron lugar profundas transformaciones en el tamaño y la estructura del sector público colombiano. Asimismo, en la primera mitad del decenio se alcanzaron los más altos niveles de desequilibrio fiscal de toda la posguerra, producto del debilitamiento del ahorro y el rápido avance de la inversión pública, validados por el fácil acceso al crédito externo y el traslado de las utilidades de la Cuenta Especial de Cambios al Gobierno.

Frente a una situación de desequilibrios generalizados de la economía, cuyas consecuencias pesarían negativamente sobre el manejo en este frente en el resto de la década, desde 1984 se empiezan a tomar medidas correctivas, lideradas por el ajuste fiscal. La maduración de los grandes proyectos de inversión, el fortalecimiento de la tributación, el control de los gastos de inversión y de los gastos corrientes, conjuntamente con otros fenómenos pasajeros (como la bonanza cafetera de 1985/86), contribuirían a aliviar la situación fiscal. De esta forma, la década se cierra con niveles de déficit del orden del 2% del PIB (y superavit primarios), luego de haber experimentado situaciones deficitarias superiores al 6% del PIB entre 1982 y 1984. En este proceso, también cabe destacar la importancia de la creación y fortalecimiento de diversos mecanismos de seguimiento y control sobre el sector descentralizado y de transferencia de ahorro entre diversas instancias públicas.

Las experiencias de esta década justifican una profunda reflexión acerca del margen de discrecionalidad del déficit fiscal. Al respecto, Sarmiento (1990), en un estudio reciente, muestra que si bien aquella no es una variable fácilmente modificable en el corto plazo y que, de hecho, está altamente influida por otros factores domésticos y externos, en el largo plazo sí muestra un grado significativo de discrecionalidad. Aquí se han avanzado tres explicaciones sobre este resultado: 1) la forma y la continuidad de los esfuerzos de ajuste; 2) el manejo que se ha dado a las bonanzas transitorias del café y el petróleo; y 3) el hecho de que la contracción del déficit no sólo fue un resultado deseado, sino también impuesto por el cierre en el acceso a diversas fuentes de financiamiento del pasado.

⁵¹ Si DTF es el déficit fiscal global, DFUS es el déficit en dólares (equivalente a la balanza oficial en cuenta corriente) y DFP es el déficit en moneda nacional, entonces $DFP = DTF - DFUS$. Es decir que DFP es el agregado fiscal que realmente incide sobre la demanda agregada doméstica.

⁵² Un ejercicio de cuantificación de este tipo para el caso del GNC puede ser consultado en Bernal (1989).

Respecto a las estrechas similitudes en los ciclos del déficit fiscal y los desequilibrios de balanza de pagos también se ha intentado dar nuevas luces empíricas en este documento. Se mostró que ellas son, en buena parte, el resultado del hecho de que muchas importantes variables repercuten en idéntica forma en ambos y que el peso del SPNF en las cuentas externas fue muy significativo en la década de los años ochenta. Aunque la información al respecto adolece de limitaciones, los ejercicios de cuantificación aquí efectuados indican que el SPNF pasó de tener una balanza altamente deficitaria a comienzos de la década, a una superavitaria en los años más recientes. En tales circunstancias, además, los efectos fiscales de la devaluación se modificaron drásticamente entre un período y otro.

De otra parte, se llama la atención sobre el hecho de que, aunque exitoso, el ajuste fiscal colombiano no ha estado exento de costos de eficiencia y equidad. El gasto social y la inversión pública han sido con frecuencia las principales variables de ajuste fiscal. Ello plantea algunos riesgos, pues ambas son determinantes básicos del producto potencial de la economía en el largo plazo. La modernización del sistema tributario y de su administración presentan aspectos altamente positivos, pero su costo de equidad no es despreciable. Los salarios públicos vienen contrayéndose sistemáticamente desde 1984 (en especial, a nivel directivo). En adelante, conviene reflexionar sobre los beneficios y costos de la alternativa de efectuar recortes por la vía alternativa de reducir la excesiva nómina burocrática. Por último, el problema del déficit fiscal también es consecuencia de problemas de eficiencia en muchos organismos y empresas estatales y debilidades en el esquema de evaluación de su gestión, que no han sido enfrentados adecuadamente.

La década que ahora se inicia plantea nuevos e importantes retos. Los grados de libertad en el manejo fiscal se ven seriamente acotados por las prioridades definidas para el manejo económico de los próximos años: reducción de la inflación, apertura de la economía y fortalecimiento de la inversión privada.

A fin de liberar recursos financieros para el programa de modernización de la economía, se requiere que el balance fiscal se mantenga en niveles cercanos al equilibrio e, incluso, superavitarios. Este propósito es claramente justificable, pero exige reforzar las medidas orientadas a fortalecer el ahorro público y a controlar la calidad de la inversión.

Los ejercicios de programación financiera hacia el futuro indican que tales resultados pueden ser alcanzados. Pero hay claros elementos de riesgo, en la medida en que su viabilidad depende críticamente de: 1) los ajustes que se hagan en el frente cafetero, en una situación de depresión de los precios externos; 2) el manejo de los excedentes petroleros; 3) encontrar una verdadera solución a la baja eficiencia de muchas empresas del sector eléctrico; 4) lograr una efectiva y eficiente reasignación de responsabilidades hacia el nivel municipal, concomitantes con los mayores recursos que les están siendo transferidos; 5) encontrar soluciones idóneas al déficit latente de la Seguridad Social que, de no enfrentarse adecuadamente, podría convertirse en uno de los mayores problemas fiscales de los años noventa.

Tal vez el elemento de mayor riesgo es la volatilidad de los precios del petróleo, en la medida en que las finanzas de ECOPETROL se han convertido en un verdadero "pivote" del ahorro público y que desde allí se están alimentando las finanzas de varios otros entes públicos.

Finalmente, cabe confiar en que, a pesar de la necesidad del ajuste de corto plazo, las autoridades no pierdan la perspectiva de largo plazo. La inversión pública en Colombia tradicionalmente se ha concentrado en la infraestructura física y energética y hoy, más que nunca, se requiere seguir avanzando en estos frentes, dados los retos que plantea el programa de apertura de la economía.

ANEXO

Metodología utilizada para el cálculo de la cuenta corriente de la balanza de pagos del sector público no financiero

1. Exportaciones de bienes

- a. Café. Programa del sector cafetero-Departamento de Investigaciones Económicas-Banco de la República (DIE-BR). Los valores son observados en 1984-89. Para 1980-83 son estimados con base en la participación observada del FNC en los volúmenes físicos de exportación y aplicando dicho porcentaje al valor de las ventas del grano en el exterior.
- b. Petróleo. Programa del sector petrolero - DIE-BR.
- c. Carbón. Cifras suministradas por CARBOCOL (incluye Cerrejón Central y Norte).
- d. Ferroníquel. Balanza de Pagos - DIE-BR.

2. Importaciones de bienes

Las importaciones de gasolina son tomadas del programa del sector petrolero DIE-BR. El resto de importaciones, para el período 1980-87, son tomadas de Tolosa (1990). Se basan en la participación del SPNF en los registros de importación, la cual es aplicada al monto total de manifiestos de aduana. Para 1988-89, la fuente es Correa y Rodríguez (1991).

3. Ingresos por servicios no financieros

- a. Ingresos por servicios portuarios. Cifras reportadas directamente por COLPUERTOS al DIE-BR.
- b. Ingresos por Telecomunicaciones. Cifras en pesos suministrados por TELECOM al DANE y convertidas a dólares a la tasa de cambio promedio de cada año.
- c. Fletes y otros transportes y seguros. Con base en Correa y Rodríguez (1991) para el período 1987-89, se obtiene una relación porcentual promedio de este rubro respecto a las exportaciones de bienes, la cual es aplicada para los años anteriores.
- d. Transacciones oficiales. Tomadas de la Balanza Cambiaria.

4. Egresos por servicios no financieros

- a. Egresos por telecomunicaciones. DANE-TELECOM.

b. Fletes y otros transportes y seguros. Con base en la Balanza de Pagos del DIE-BR, se obtiene una relación porcentual entre este rubro y el total de importaciones (públicas y privadas). Dicho porcentaje es aplicado al valor de las importaciones del SPNF obtenido en el numeral 2 (supra).

c. Transacciones oficiales. Balanza cambiaria.

d. Viajes. Correa y Rodríguez (1990) para 1987-89. Estos valores son deflactados para años anteriores con base en el índice de precios al por mayor de los Estados Unidos.

e. Gastos de Publicidad del FNC. Programa del sector cafetero DIE-BR 1984-89. Para años anteriores, se deflactaron los valores por el IPM de los Estados Unidos.

f. Transacciones petroleras. Programa del sector petróleo y Balanza de Pagos DIE-BR.

5. *Servicios financieros*

Base de datos de deuda externa DIE-BR.

Bibliografía

- Abell, J. D. (1990), "Twin deficits during the 1980s: an empirical investigation", *Journal of Macroeconomics*, Vol. 12, No. 1, Winter.
- Banco de la República (1988), "El Fondo para el Servicio de la Deuda Externa -FODEX", *Revista del Banco de la República*, abril.
- Banco de la República (1990), *Finanzas Públicas Regionales de Colombia 1980-1987*.
- Banco Mundial (1988), *Informe sobre el desarrollo mundial 1988*.
- Bernal, J. (1988), "Política Fiscal", en E. Lora y J. A. Ocampo, *Introducción a la macroeconomía colombiana, Tercer Mundo - FEDESARROLLO*.
- Bernal, J. (1989), "El impacto monetario de las operaciones de tesorería: análisis de sus determinantes fiscales", *Ensayos sobre política económica*, No. 15, Junio.
- Cabrera, M. (1989), "El impacto fiscal del manejo monetario". *Macroeconomía, mercado de capitales y negocio financiero*, Asociación Bancaria.
- Cárdenas, J. H. (1990), *Las empresas públicas en el proceso de reforma del Estado en Colombia*, Mimeo, CID.
- Carrasquilla (1990). "Manejo macroeconómico, apertura y crecimiento: consideraciones en torno del caso colombiano", en Asociación Bancaria de Colombia (ed), *Apertura económica y sector financiero*.
- Cobo, A. L. (1990), *Déficit y financiamiento del sector público colombiano en el período 1982-1988*, Mimeo, Banco de la República.
- Contraloría General de la República, Informe Financiero, varios números.
- Correa, P. y J.A. Rodríguez (1991), "Implicaciones macroeconómicas del déficit fiscal", *Coyuntura Económica*, Vol. XXI, No. 1, abril.
- Cuddington, J. y Urzúa, C. (1987), "Tendencias y ciclos del PIB real y el déficit fiscal de Colombia", *Ensayos sobre Política Económica*, No. 12, diciembre.
- Departamento Nacional de Planeación (1989), *El Sector Eléctrico*, Informe a la Comisión Tercera permanente constitucional de la Cámara.
- Fainboim, I. (1990), "Inversión, tributación y costo de uso del capital en Colombia: 1950-1987", *Ensayos sobre Política Económica*, No. 18, Diciembre.
- FEDESARROLLO, *Coyuntura Económica*, varios números.
- FEDESARROLLO, *Coyuntura Social*, varios números.
- Garay L. J. *El manejo de la deuda externa de Colombia*, FESCOL, 1990.

- Garay, L. J. y Carrasquilla, A. (1987), "Dinámica del desajuste y proceso de saneamiento económico en Colombia en la década de los ochenta", *Ensayos sobre Política Económica*, No. 11, junio.
- García, J., "Macroeconomic crises, macroeconomic policies and long run growth: the colombian experience 1950-1986", Draft, World Bank, January 1991.
- Herrera, S. (1989), "Determinantes de la trayectoria del tipo de cambio real en Colombia", *Ensayos sobre Política Económica*, No. 15, junio.
- Jaramillo, J. C. y Montenegro, A. (1982), "La Cuenta Especial de Cambios: Descripción y análisis de su evolución reciente", *Ensayos sobre Política Económica*, No. 2, septiembre.
- Londoño, J. L. y Perry, G. (1985), "El Banco Mundial, el Fondo Monetario y Colombia: análisis crítico de sus relaciones", *Coyuntura Económica*. Vol. XV, No. 3, octubre.
- Mc Lure, Ch. y Gillis, M. (1980), "The 1974 Colombian tax reform and income distribution", en R.A. Berry y R. Soligo (ed), *Economic Policy and income distribution in Colombia*, Westview Press.
- Marfán, M. (1986), "Política fiscal macroeconómica", en R. Cortázar, *Políticas Macroeconómicas: una perspectiva latinoamericana*, CIEPLAN.
- Marshall, R. y Schmidt-Habbel, K. (1989), "Un marco analítico-contable para la evaluación de la política fiscal en América Latina", *Serie de Política Fiscal*, No. 1, CEPAL.
- Ministerio de Hacienda y Crédito Público (1986), "Algunas consideraciones sobre el efecto de la reforma tributaria de 1986", Hacienda, No. 4, octubre-diciembre.
- Misión de Finanzas Intergubernamentales (1980), *Finanzas Intergubernamentales en Colombia*, DNP.
- Montes, J. (1990), "Análisis de la capacidad de pago del sector público no financiero 1980-1989", Documento de Trabajo No. 90-31, Banco de la República- DIE.
- Nueva Frontera* (1990), "La Revolución Tributaria 1986-1990", Documentos, No. 123, julio.
- Ocampo J.A., Londoño, J.L. y Villar, L. (1988), "Comportamiento del ahorro y la inversión: evolución histórica y determinantes", en E. Lora (editor), *Lecturas Economía Colombiana, Tercer Mundo-FEDESARROLLO*.
- Ospina, J. (1990), *Lecciones de la política fiscal colombiana 1978-1989*, Mimeo, abril.
- Perry, G. Junguito, R. y Junguito, N. (1981), "Política Económica y endeudamiento externo en Colombia 1970-1980", *Desarrollo y sociedad*, No. 6, julio.
- Perry, G. y Cárdenas, M. (1986), *Diez años de reformas tributarias en Colombia*, Universidad Nacional - FEDESARROLLO.
- Ramírez, L. F. (1989), *La reforma tributaria, Ejecutivos de Finanzas*, No. 8, septiembre.
- Sarmiento, E. (1990), *La política fiscal en Colombia*, Mimeo, noviembre.
- Tanzi, V. (1977), "Inflation, lags in collection, and the real value of tax revenue", *IMF Staff papers*, Vol. 24, No. 1, marzo.

Tolosa, J. (1989), *La deuda externa privada y la financiación de importaciones*, Mimeo, Banco de la República, diciembre.

Villamizar, H. (1985), "Implicaciones del déficit fiscal: contradicciones de la ortodoxia", *Coyuntura Económica*, Vol. XV, No. 1, abril.

Zarama, L. F. (1990), "Cuatro años de transformación tributaria", *Nueva Frontera*, Documentos, No. 123, julio.