

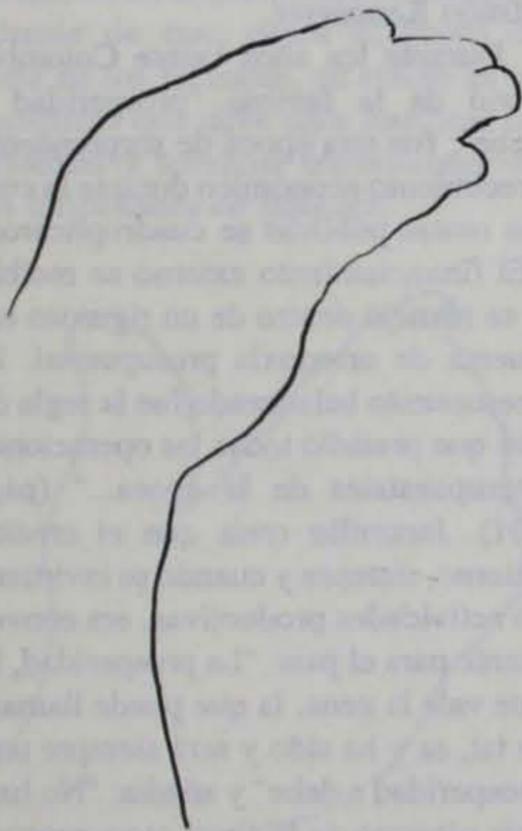
Lecciones útiles para todos

Hacienda pública

Juan Camilo Restrepo

Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 1992, 347 págs.

Afiliado por convicción al partido conservador, Juan Camilo Restrepo representa entre nosotros la sensatez, la pausa, la prudencia; y lo sensato no tiene credo político. De allí que sus ideas hayan sido de recibo bajo varios gobiernos liberales. Es el reconocimiento a quien piensa con la cabeza y es ordenado. Y es que en materia económica —bien lo sabemos— los éxitos o fracasos de una política se miden en billetes, en bienes de consumo, en el bienestar o malestar de toda la sociedad.



No es mi intención analizar en esta breve nota los pormenores, no por expuestos con sencillez menos técnicos, de este libro. Admiro, eso sí, la riqueza e ingenio de los ejemplos ilustrativos y la parte propiamente didáctica de unas páginas que se inscriben en la tradición de la obra ya clásica de Esteban Jaramillo. Se trata de lecciones destinadas, en primer término, a los universitarios, aunque

desbordan desde el comienzo este deslinde, por cuanto se apresuran a polemizar en muy diversos aspectos de una materia por demás vastísima. Es preciso hacer notar que la de las finanzas públicas es una ciencia incipiente, con no más de un siglo de vida, y de la que no se conocen las grandes leyes sino acaso ni siquiera los principios generales. Por razones de espacio habré de limitarme a poner un breve énfasis en los más personales aportes conceptuales del autor, en sus enfoques, a menudo polémicos, aunque siempre brillantes a la hora de señalar los escollos y de plantear soluciones.

Restrepo no es aliado de las posturas dogmáticas. A lo largo de las páginas nos va mostrando cómo se derrumban los postulados inmodificables de los viejos pontifices. No deja de ser sintomática nuestra ciega confianza en ellos; todavía se habla con propiedad de esas nociones irrelevantes como la de "mercado perfecto" o la de aquel absurdo "ceteris paribus" de la economía clásica, que es como decir cerremos los ojos y juguemos al "como si...", en países atrasados que cuando no presencian cómo su suerte se juega según intereses del todo extraños a ellos, van avanzando a golpes de bastón de ciego, víctimas de miserios y costosos tanteos.

De ahí tal vez que, para emprender el estudio de cada institución, Juan Camilo Restrepo realice un previo recorrido histórico por las diversas épocas, desde la neutralidad absoluta del Estado, preconizada por Pareto en el siglo XIX, hasta el paso por la primera guerra mundial (que desbarató el mercado perfecto en el que creían los ingenuos) y que acaba con el Estado gendarme e inicia el Estado moderno. El autor tiende a recalcar repetidamente la insularidad del tercer mundo, cuyos procesos económicos obedecen a situaciones especiales que no fueron contempladas por el análisis keynesiano, el cual fue concebido como un diagnóstico para economías desarrolladas. Las únicas soluciones viables, por tanto, serán las soluciones propias. El autor, no obstante, estima que el economista inglés ha sido malinterpretado: se cree equivocadamente que Key-

nes propuso desbocar las fuerzas inflacionarias para financiar el gasto público; pero se olvida que en el esquema keynesiano hay un ahorro privado que debe ser adquirido por el gobierno, que deberá revertirlo al ciclo económico. El contrario no es un esquema keynesiano sino muy latinoamericano, en el que los amplios déficit presupuestales que genera el exagerado gasto público se financian pura y simplemente con las litografías, esto es, fabricando billetes. La emisión de dinero, decía Esteban Jaramillo, constituye el peor de los empréstitos y el más ruinoso de los impuestos. El gran riesgo que siempre gravita sobre las buenas finanzas públicas, añade Restrepo, es precisamente que se abuse de la prerrogativa de la emisión de moneda para financiar el déficit fiscal (pág. 277).

Desde un comienzo el libro señala los nuevos rumbos de la hacienda pública hacia preocupaciones redistributivas (¿el Estado en el papel de Robin Hood?), en especial en su influencia sobre las zonas de pobreza absoluta, término en auge en los años setenta. Uno de los enfoques más en boga es el que considera que la hacienda debe tender a disminuir los ingresos de los grupos más fuertes, haciendo uso de los tributos progresivos o gravando con mayor severidad las rentas de capital. Sin embargo, no deja de señalar una idea a la cual volverá a lo largo de todo el libro: que el gasto es instrumento más eficaz que los impuestos como factor redistributivo de la renta.

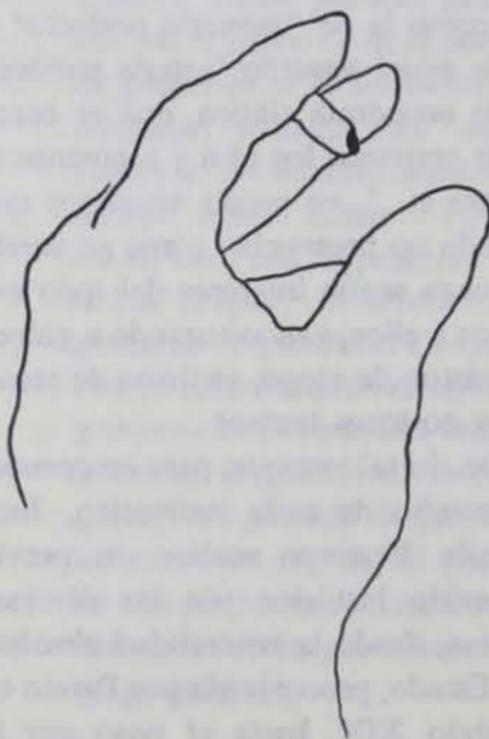
A menudo —observa Restrepo— los problemas fiscales no son tanto asunto de carencia de recursos como de ineficiencia en la asignación de éstos. O sea: el problema no es tanto de ingresos como de eficacia en los gastos, criterio enfatizado por la llamada Misión Wiesner-Bird, la cual calculó que la rentabilidad del gasto en el sector privado en Colombia era cuatro veces superior a la del sector público, a la vez que recomendó la privatización de ciertos servicios públicos como la recolección de basuras y el transporte.

La crisis de las finanzas públicas colombianas no radica pues en una

macrocefalia del Estado, que no existe, sino en la aterradora ineficiencia del gasto público que se ejecuta y en la defectuosa financiación del mismo. La idea es simple: "Los impuestos son importantes, desde luego, pero lo que realmente cuenta, a largo plazo, es la eficiencia con la que se distribuyen, transfieren y utilizan" (pág. 35). En este punto, eje del estudio, Restrepo es reiterativo, pero no importa; en estos temas se debe serlo. Anota, en apoyo, que las últimas reformas tributarias en Colombia (1961, 1979 y 1983) parecen interesarse bastante más por los recaudos que por los gastos.

El libro hace resaltar históricamente la poca importancia de los tributos directos en el país, ante el extraordinario auge de la alcabala, especie de "iva" colonial. Tuvimos apenas un primer esbozo de impuesto a la renta con Castillo y Rada, a comienzos de la República. El XIX, siglo de guerras y de desorganización administrativa, fue sustentado casi exclusivamente en el impuesto de aduanas y, como tal, quedó sujeto a los vaivenes del comercio exterior. Sólo al comenzar el siglo XX aparece patente la urgencia de implantar un impuesto a la renta. Es cuando surge la que quizás ha sido la figura más importante en la historia de las finanzas públicas en Colombia: Esteban Jaramillo. Este libro es casi un homenaje a su memoria, una reivindicación de la importancia capital de su nombre. Gracias a él se crea en 1918 el impuesto directo sobre la renta, si bien con timidas tarifas. Dice Restrepo: "Ciertas instituciones, por la calidad y generosidad de la inteligencia que las ha inspirado, terminan finalmente por confundirse con el nombre de sus creadores. Quien estudie mañana nuestra vida fiscal y el democrático desenvolvimiento de las instituciones financieras, se encontrará siempre con la gallarda figura de Esteban Jaramillo". "Siempre estuvo adelante de su tiempo; siempre estuvo oteando los caminos nuevos que deberían transitarse no en el futuro inmediato sino a largo plazo". La de Jaramillo fue una visión moderada y organizada dentro del caos reinante. Luchó con denuedo para que se estableciesen prelações entre las obras públicas, a fin de que no se dispersasen los recur-

sos. Con terca lógica explicó a oídos sordos una y otra vez que para la buena planificación de las inversiones la contratación debía hacerse definiendo primero las obras públicas, en orden de importancia, para luego sí conseguir el crédito externo apropiado. Defendió permanentemente el equilibrio presupuestal, no el equilibrio formal sobre el papel, sino un equilibrio real, esto es, aquél en el que únicamente los gastos extraordinarios son cubiertos con el crédito interno o externo. Restrepo achaca en gran parte los déficit fiscales que se han salido de control en Latinoamérica a endeudamientos que fueron destinados a financiar gastos ordinarios. A los proteccionistas Esteban Jaramillo les dijo que los altos costos del transporte eran suficiente protección para la agricultura y que el atraso de la misma provenía de una deficiente estructura, no de las medidas arancelarias.



Añade Restrepo al elogio un apasionante estudio sobre las memorias de hacienda de Jaramillo. El derrumbe del impuesto de aduanas, que generaba cerca del 70% de los ingresos ordinarios del gobierno, desencadenó, bajo el gobierno de Suárez, una crisis fiscal y monetaria que se reflejó en una escasez aguda de medios de pago. La propuesta de Jaramillo, como solución, fue la creación del impuesto a la renta, "el avance conceptual de mayor significación hacendística del siglo XX" (pág. 88), así como la ingeniosa invención de las célebres "cédulas de

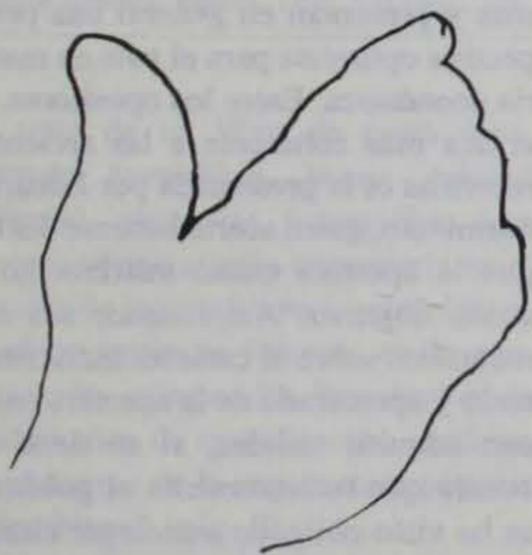
tesorería" para absorber el déficit; se trataba de un empréstito interno de cuatro millones de pesos, cuyos suscriptores fueran los acreedores del Estado, a quienes se otorgaron títulos de deuda pública a un interés del 2% anual. Jaramillo estaba creando la moneda fiduciaria, lo que lo convierte en el pionero de los mecanismos de deuda pública interna en Colombia; fue ésta la primera gran operación de crédito público hecha en el país. Fuera de eso, en gracia a la acumulación de grandes saldos a nuestro favor en el exterior, que llevó a que el peso se revaluara (por única vez en nuestra historia) en cerca de un 25%, afectando gravemente a los exportadores, en especial a los cafeteros, la imaginación de Esteban Jaramillo ideó que los billetes ingleses fueran recibidos por los recaudadores colombianos. Por desgracia, la medida, después de varios meses de aplicación, fue declarada inconstitucional (1918). Con Jaramillo nace también el monopolio de emisión en un banco único, anticipándose, desde luego, a la Misión Kemmerer.

Durante los años veinte Colombia vivió de la famosa "prosperidad a debe"; fue una época de sorprendente crecimiento económico durante la cual las rentas públicas se cuadruplicaron: "El financiamiento externo se recibió y se manejó dentro de un riguroso esquema de ortodoxia presupuestal. El presupuesto balanceado fue la regla de oro que presidió todas las operaciones presupuestales de la época..." (pág. 101). Jaramillo creía que el crédito externo, siempre y cuando se invirtiera en actividades productivas, era conveniente para el país: "La prosperidad, la que vale la pena, la que puede llamarse tal, es y ha sido y será siempre una prosperidad a debe" y añadía: "No hay país ninguno de la tierra cuya prosperidad, una que merezca llamarse así, no se haya hecho con dinero prestado". Recordemos que el presidente Concha consideraba que todo endeudamiento externo era nocivo.

Según Restrepo, Jaramillo fue el primer keynesiano de nuestra historia económica, cuando hubo de enfrentarse al más grande problema: el Banco de la República había sido diseñado como un ente pasivo, sin injerencia ninguna como instrumento anticíclico.

Jaramillo ideó una forma mediante la cual el banco emisor pudiera financiar al gobierno, mediante la concesión de las salinas. Con el gasto estatal deficitario se estaban adelantando al New Deal y a la política keynesiana contra las depresiones.

A partir de 1935 encontramos en Colombia un esquema ahora sí basado en la tributación directa y progresiva y un constante descenso de la importancia de los tributos indirectos, tendencia que sólo vendrá a revertir en los últimos años. La tributación indirecta ha ido ganando importancia, según Restrepo, porque los impuestos directos, asociados a menudo con el fraude y la elusión fiscal, muestran una elasticidad tributaria mucho más reducida que los indirectos, asociados a los aumentos del ingreso nacional. "Nuestro sistema impositivo es regresivo no tanto porque el diseño de los impuestos lo sea, sino porque la alta evasión determina un esquema muy poco progresivo e inequitativo" (pág. 139). Las amnistías, dice con acierto, contienen un elemento desmoralizador además de que, desde el punto de vista de los recaudos, su efecto es un espejismo que sirve para justificar las reformas y subsanar transitoriamente las dificultades de liquidez.



Existe hoy una tendencia a simplificar la estructura impositiva. Cada vez los recaudos dependen más de las retenciones y de los anticipos que de las liquidaciones de los contribuyentes. En 1990, por ejemplo, el 45% de los recaudos del impuesto a la renta provinieron de las retenciones. Tras recordar que lo propio de todo impuesto indirecto es que se traslade al consu-

midor, se pregunta si el país debe escoger entre la tributación directa y la indirecta, para concluir que un Estado moderno requiere inexorablemente una dosis de una y de otra.

El autor analiza la comedia de la expedición del presupuesto anual, en la que año tras año el Congreso se disculpa con el gobierno y el gobierno con el Congreso, como lo relató, en magistral página, Alberto Lleras Camargo. En el estudio de los principios presupuestales de la Ley 38 de 1989, Restrepo pone el dedo en la llaga: el drenaje que se hace en la actualidad a las empresas industriales y comerciales del Estado, especie de "cenicientas" del erario público.

Contiene también el libro un estudio sobre la cuenta especial de cambios. Considera altamente cuestionable la manera como quedó redactada la eliminación del equilibrio presupuestal; es posible que se apruebe en adelante la ejecución de un presupuesto deficitario, sin una ley de recursos adicionales, disparando las fuerzas inflacionarias. A la vez celebra la creación del "gasto público social", pues la Constitución, por vez primera, hace juicios de valor, aunque considera que consagra una disposición un tanto utópica, puesto que su eficacia depende del crédito externo. Igualmente el libro estudia las transferencias; la nueva filosofía, en términos generales, consiste en que los departamentos asuman salud y educación básicas, a cambio de la transferencia del situado fiscal. El monto, con ambigüedad, no ha sido fijado. La pregunta clave sería: ¿No puede convertirse esa redacción en una vena rota para las finanzas públicas del orden central?

Insiste en que lo que resulta realmente crucial no es tanto establecer si existe o no déficit fiscal, sino cómo se financia ese déficit, pues el déficit puede financiarse de diversas maneras: unas inflacionarias, otras no. En el país el Congreso decide, mediante ley, otorgar beneficios o ayudas sin que existan los recursos suficientes para hacerlo, con lo cual se magnifica el acoso al presupuesto nacional, lo que da pie al autor para una dura crítica; se refiere en especial al apoyo a la educación, medida en "principio encomiable y casi indiscutible. Se pensó

que el sólo mérito intrínseco de la educación era suficiente para asegurar la eficacia del gasto..." "Seguramente —añade— muchas personas ignoran que el pago de maestros vale más que toda la inversión directa del Ministerio de Obras Públicas, del Ministerio de Minas y Energía tomados ellos en su conjunto" y que supera en un 33% toda la inversión directa del gobierno. O sea, agrego, un estado misérrimo dándose las de mecenas. "¿No será que identificamos el pago de maestros con la automática realización de una inversión? ¿No será que detrás de la bella y noble idea de la educación se mueve el más poderoso interés burocrático de que tenga antecedentes el país?" "...hay mucha gente que, de buena fe, sigue creyendo en lo que yo llamaría la quimera de la educación". No faltará quien, tras estas palabras, se rasgue las vestiduras y diga, ¡Ah!, ¡Juan Camilo Restrepo, el enemigo de la educación! Con respecto a las amenazas de huelga en momentos críticos, Restrepo encuentra que el país nacional no suele acompañar al gobierno en estos casos: "la huelga ilegal se ve como un movimiento legítimo de unos abnegados servidores del Estado víctimas de la incompreensión del gobierno central". Para colmo de males, las verdaderas soluciones, tal como son presentadas, no pueden gozar de popularidad.

Otros dos estudios, a la par con una muy completa bibliografía, completan el volumen: del primero, sobre las operaciones de mercado abierto (Revista Andi, núm. 58, 1982), se desprende una valiosa lección: que los ingresos de la cuenta especial no son recursos confiables para financiar un gasto presupuestal importante (pág. 313). "Financiar gasto público con recursos aleatorios es algo así como jugar a la ruleta rusa fiscal" (pág. 314). No es prudente montar el gasto público, añade, sobre "arenas fiscales movedizas". El segundo estudio examina los vínculos entre el déficit fiscal y el financiamiento externo, con un interesante paralelo entre las crisis de los años veinte y de los ochenta.

LUIS H. ARISTIZÁBAL