

LA POLITICA FISCAL EN EL DISTRITO TURISTICO Y CULTURAL DE CARTAGENA DE INDIAS

Una aproximación histórica al debate

Por: FELIPE MERLANO DE LA OSSA*

Algunas Consideraciones Históricas:

1. Del sistema colonial a los inicios de la nueva república

Uno de los argumentos utilizados por nuestros próceres para impulsar el proceso emancipador, lo constituyó la aguerrida crítica al sistema rentístico imperante en el virreinato de la Nueva Granada, debido a la exagerada carga tributaria que la Real Hacienda le imponía a sus gobernados.

El Tesoro Nacional y la Tesorería General de la República se organizaron a finales de 1821. En sus inicios, fueron sencillos, manejables y eficientes. El general Santander, en una decisión extrema, impuso la pena de muerte para los funcionarios de la Hacienda Nacional que fueran encontrados culpables de fraude y/o malversación de los fondos públicos.

El Libertador Simón Bolívar, por intermedio de Don Pedro Gual, ciudadano caraqueño con estudios de economía política en Estados Unidos, Gobernador Civil de la provincia de Cartagena, empezó a desmontar el régimen tributario heredado de la corona. En esta región, precisamente, eliminó en forma provisional los estancos de aguardiente y tabaco, las alcabalas y el tributo de indígenas¹. Si bien esta decisión le mereció a Don Pedro el nombramiento como primer Ministro de Hacienda de la Nueva República, también conllevó a una notoria disminución de los recaudos de la provincia. La situación a nivel nacional, además, empeoraba: Bolívar y Santander, urgidos por el estado de guerra que los circundaba, ordenaban gastos y

recogían tributos sin orden y rigurosidad mínimos.

Fue a finales de 1821, siendo Vicepresidente el General Santander y Ministro de Hacienda (el segundo) José María del Castillo y Rada, cuando se organizó el Tesoro Nacional y se creó la Tesorería General de la República. La estructura orgánica de esta Institución fue sencilla, manejable y eficiente². Sus primeras actuaciones se dirigieron al pago de las ingentes obligaciones que agobiaban al Estado y del recaudo de los reducidos ingresos públicos que no alcanzaban para cubrir los compromisos del ejecutivo. Hubo

¹ López Garavito, Luis Fernando. *Historia de la Hacienda y el Tesoro en Colombia. 1821-1900. Banco de la República. Santafé de Bogotá, Colombia 1992.*

² *Ibidem.*

Si bien existen grandes diferencias entre la situación de la Cartagena de hoy y la nacional de 1819 a 1840, el problema de fondo es el mismo: Los gastos esperados superan a los ingresos reales. Es decir, la estructura y el esquema tributario no permiten generar y recaudar los recursos necesarios para adelantar todas las obras de desarrollo requeridas.

necesidad, por lo anterior, de iniciar "la política de subastas de terrenos baldíos y ocupados pertenecientes a la Nación, como único activo disponible para aliviar las presiones sobre las arcas débiles del Tesoro"³. Aún más, en vista de la situación crítica, el general Santander decretó la disminución temporal

de los salarios de los empleados oficiales y en una decisión extrema impuso la pena de muerte para los funcionarios y/o empleados de la Hacienda Nacional que fueran encontrados culpables de fraude y/o malversación de los fondos públicos.

Otras estrategias utilizadas para contrarrestar la débil situación fiscal de la época, fueron:

- Los colectores de Rentas recibían su remuneración de acuerdo con el nivel de los recaudos.
- Para comandantes y ayudantes de recaudos se escogían aquellos oficiales retirados que por su actitud y honradez fuesen capaces de prestar este servicio con pulcritud.
- Las oficinas de Hacienda atendían todos los días, con excepción de los de fiesta entera y días vacantes de semana santa y diciembre.
- La ineptitud en el cargo (empleados de la Hacienda Nacional), se castigaba con la destitución del empleo.
- La negligencia en los de-

beres, con destitución e inhabilitación.

- El encubrimiento o coonestación con un defraudador, era castigado con 10 años de presidio.
- El fraude, con castigo de 10 años de presidio más la pérdida del 100% de sus bienes o de una tercera parte de ellos, si los tuviese⁴.

2. Notas para el Debate

Con esta evocación histórica sobre los inicios de nuestra república independiente, pretendemos llamar la atención sobre los siguientes aspectos:

2.1 En el Distrito Turístico y Cultural de Cartagena de Indias, se vive actualmente la necesidad apremiante de encontrar el equilibrio fiscal y la urgencia de adelantar obras de infraestructura para satisfacer algunas necesidades básicas de sus habitantes que, en una economía mixta, le corresponden al Gobierno. También, se ve obligado a dotar a la ciudad de las condiciones propicias para cumplir con su rol de Distrito Turístico

³ *Ibidem.*

⁴ *Ibidem.*

del País y Patrimonio Histórico de la Humanidad.

2.2. Si bien existen supremas diferencias entre la si-

La difícil problemática fiscal del Distrito Turístico y Cultural, también tiene implicaciones macroeconómicas. Dada la importancia de la Heroica como centro turístico mundial y a su trascendental situación geográfica como la ciudad puerto en el proceso de apertura económica, los problemas no son sólo de los cartageneros sino del país... Es una vitrina en donde se muestra todo el tiempo a nuestra nación.

tuación local actual y la nacional de 1819 a 1840, el problema de fondo es el mismo: Los gastos esperados superan a los ingresos reales; esto es, la estructura y el esquema tributario no permiten generar y recaudar los recursos necesarios para adelantar todas las obras de desarrollo requeridas.

2.3. Sin embargo, antes de incrementar el nivel de tributación, con lo cual se podría generar malestar social, discriminación, evasión, barreras a la entrada de nuevas empresas, etcétera, se debe revisar la estructura de gastos del Distrito, para estimar si la ineficiencia administrativa, la burocratización y la corrupción son parte importante de las causas del problema, y no la falta de nuevos tributos o la poca contribución de la sociedad.

Es que casos como el de Castillo y Rada, gran gestor del sistema de Hacienda Colombiano, quien luego de desempeñar importantes cargos oficiales murió en extrema pobreza, siendo el Rector del Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario, debiendo los alumnos pagar el sepelio al reconocer que su afec-

ción respiratoria se agravó por dictar clases, ya se volvieron anacrónicos.

2.4. Estudios a nivel mundial demuestran que los países que tienen impuestos bajos, gozan de un ritmo rápido de crecimiento económico y tienen más altas tasas de empleo y productividad. Si bien aquí estamos hablando, hasta ahora, de países y no de municipios, consideramos primordial determinar el comportamiento de la propensión marginal a tributar de nuestra ciudad, antes de analizar las bondades de la creación y/o aumento de algunos impuestos.

2.5 La problemática fiscal desesperada del Distrito Turístico y Cultural también tiene implicaciones macroeconómicas importantes⁵. Dada la importancia de nuestra ciudad como centro turístico mundial y a su trascendental situación geográfica como la ciudad puerto en el proceso de apertura económica, los problemas no son sólo de los cartageneros sino del país; recuérdese que es una vitrina en donde todo el

⁵ Restrepo S. Juan Camilo. Valorización o Sobretasa a la Gasolina para Bogotá?. El Nuevo Siglo. 4 de mayo de 1993.

tiempo se muestra a nuestra nación.

2.6. Quisiéramos llamar la atención sobre algunos asuntos de tipo presupuestal: La más sana ortodoxia indica que los ingresos corrientes deben ser suficientes, en épocas normales, para atender los gastos presupuestales. Ahora bien, cuando se presentan momentos de crisis debe acudir al crédito interno o externo, como caso excepcional. De igual forma, superada la crisis debe procurarse un superávit fiscal (ingresos mayores a los gastos) para cubrir la deuda existente⁶. Una rápida revisión a la evolución de la Ejecución del Presupuesto Distrital de los últimos cinco años, muestra que los recursos del crédito se han convertido en algo consuetudinario que tiende a perpetuarse y a lograr niveles mayores de participación, tanto en los ingresos como en los gastos (amortización

y servicios de la deuda).

2.7. Sería conveniente estudiar cómo ha sido el comportamiento de los ingresos no tributarios y cuál es la dependencia del situado fiscal. En igual vía, cómo es este comportamiento con relación a la tendencia nacional.

2.8. Otro trabajo que consideramos inaplazable es el de adelantar una evaluación ex-post de las grandes obras realizadas por el Gobierno Distrital. Allí se podrían encontrar grandes ineficiencias o deficiencias que incrementan los costos y propician angustias fiscales. En Colombia ya se está trabajando en este camino.

En fin, existen muchos tópicos que deben ser considerados por el Gobierno local y el Concejo Distrital antes de proceder a crear nuevos impuestos o aumentar los existentes. Es

que realmente recordamos con nostalgia al Libertador cuando, refiriéndose a los administradores de fondos públicos (a todos), decía que debían ser "asiduos y constantes en el desempeño de las funciones, su asistencia diaria debe ser por todo el tiempo prescrito; sus trabajos han de ir al día, la severidad de su conducta oficial ha de ser imperturbable, así como constantes en el estudio de sus deberes"⁷.

⁶ Restrepo S. Juan Camilo. El Equilibrio Presupuestal. Revista Economía Colombiana N°. 240. noviembre-diciembre de 1992.

⁷ López G. Luis Fernando. Op. cit.

* El Autor es Economista, Especialista en Finanzas Privadas y Legislación Financiera. Docente de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Cartagena y Subdirector Económico de la Cámara de Comercio de Cartagena.

