

# Nueva ley para las Pymes: ESTRATEGIAS Y ALCANCES

Luis Fernando López Garavito

## *Presentación*

Los colombianos, sin excepción, hemos sentido en los últimos meses y en carne propia, los rigores de la recesión económica nacional de fines del siglo XX. Reducción real de salarios, menores ventas brutas, pérdida del empleo, cierre de empresas y acumulación de pérdidas en los estados de resultados. Ningún ciudadano puede en la actualidad recordar, por más edad que tenga, una depresión económica semejante a la que estamos presenciando, con un desempleo superior al 20% y una caída de la producción total cercana al -5% registrada en 1999.

Las políticas gubernamentales generalmente adoptadas para superar condiciones macroeconómicas de esta dimensión se relacionan en la experiencia internacional con aumentar el déficit fiscal o activar sectores líderes, así:

### *1. Déficit fiscal*

Se promueve una activación de la demanda agregada por medio del aumento del gasto público nacional y regional. Esta política no resulta viable en Colombia, por cuanto las finanzas públicas padecen de un déficit fiscal estructural que ronda el 8% del PIB, y se cita

Es decir, lo que puede ser un remedio contra la recesión en nuestro país es parte de la enfermedad en la medida en que el gasto público de la nación no es eficiente por estas razones:

a. Desde 1995 no se registra ahorro corriente fiscal, esto es, los ingresos corrientes de la nación no son suficientes para atender, por lo menos, los gastos de funcionamiento y los intereses de la deuda a cargo del Estado.

b. Desde 1994 los gastos públicos vienen creciendo en cinco frentes que no aportan solución coyuntural a la condición macroeconómica reinante. Estos son el situado fiscal y la transferencia de recursos a los municipios (participación de rentas), las pensiones oficiales, los intereses de la deuda pública y las transferencias a universidades. Es decir, solamente algunos proyectos de inversión pública se están movilizando en favor de obras públicas, como es el caso de proyectos de vivienda de interés social, y en algunos municipios se promueven exitosamente muchos frentes de generación de empleo por contratos de obras, como es el caso observado en la ciudad capital. Lo demás, que resulta lo más abultado, son gastos oficiales como los citados, que poco promueven la producción ni generan nuevos puestos de trabajo productivo.

c. El déficit fiscal vigente desde 1995 se viene financiando en todos estos años con aumentos del nivel de endeudamiento total de la nación. La deuda pública nacional en el año 1994 equivalía a un 14.5% del PIB; para el año 2000 había ascendido a un 23.5%. Esta situación conduce a que en el año 2000, el costo del servicio de la deuda nacional sea 3.8 veces más alta que los gastos de inversión pública, con lo cual la participación del servicio de la deuda en el total del presupuesto pasó de un 19.1% en 1995 a un 36.2% en el 2000. Este gasto crece inercialmente para la deuda externa por causa de la devaluación del peso frente al dólar norteamericano.

## **II. Ciclo favorable de sectores económicos líderes**

Se reconocen las bondades de algunos sectores económicos líderes . . . . que como tales, tienen capacidad para generar empleo, divisas y arrastrar con su crecimiento autónomo, el crecimiento de otros sectores. Para Colombia éstos son los de construcción, hidrocarburos y café, especialmente. Los dos últimos han estado ofreciendo su contribución para superar la recesión, en la medida que los precios externos del café y petróleo han sido favorables, pero hasta mediados del 2000, sus efectos no eran tan contundentes como para superar las condiciones adversas de la economía. Por su parte, la construcción viene atravesando un ciclo depresivo muy prolongado, particularmente desde 1995, cuando se aceleró la crisis del sistema UPAC, y su sustituto normativo, la UVR, no despegó aun, lo cual hace presagiar que por ahora este no será un sector clave para salir de la recesión actual.

## **III. La estrategia y los instrumentos de promoción de la microempresa, pequeña y mediana empresa**

Dentro de las fórmulas normativas que el Congreso de la República y la rama ejecutiva han propuesto para salir del bache recesivo actual, se cuenta ahora con la ley para promover el desarrollo de las micro, pequeñas y medianas empresas del país. Si bien es larga la tradición intervencionista del Estado en favor de promover y regular el desarrollo de las pequeñas y medianas empresas, el de las microempresas resulta más reciente, y en los tres casos se ha contado con planes oficiales y líneas de crédito promovidas a través del IFI.

Esta ley identificada con el número 590 y sancionada en el mes de julio de 2000 por el Presidente Pastrana Borrero, tiene como connotación especial que: i) Eleva a ley de la República los nuevos alcances de la promoción de este sector, al que por su capacidad de generación de empleo y producción, se le reconocen sobrados atributos para emplearse a fondo en la búsqueda de la senda del crecimiento económico, y ii) Unifica las políticas gubernamentales para las microempresas y las pequeñas y medianas empresas PYMES, al lanzarlas unidas con la nueva abreviatura de MIPYMES<sup>1</sup>.

1. Ley 590 de 2000.

#### IV. Resumen de estrategias e instrumentos ley MIPYMES

Para facilitar la percepción sobre el alcance real de esta ley que se enmarca como una alternativa para superar la caída de la producción y el empleo en nuestra economía, recesión observada con particular énfasis a partir de junio de 1998, es necesario recoger en un cuadro resumen, como el que se presenta adelante, el total de las estrategias e instrumentos propuestos por esta ley de fomento para las pequeñas y medianas empresas, así como para las microempresas.

#### V. Análisis de los instrumentos institucionales

En realidad estos instrumentos son de presentación. Todos recordamos que en política económica no importa lo que se haga en materia de intervencionismo estatal, tanto más importa lo que se dice, que se hace o se va a hacer. Esa parece ser la suerte que se correrá con estos mandatos de la nueva ley. Los cinco instrumentos institucionales se apoyan en tres consejos superiores de carácter mixto gobierno-gremios, dos de los cuales están adscritos al Ministerio de Desarrollo (Consejo Superior de Pequeña y Mediana Empresa y Consejo Superior de Microempresa), en tanto que el tercero es el Consejo Superior de Comercio Exterior que opera desde 1991.

CUADRO I  
ESTRATEGIAS E INSTRUMENTOS DE LA LEY PARA PROMOVER LAS MIPYMES

INSTRUMENTO	ESTRATEGIA	OBSERVACIONES
1. Instrumentos institucionales	Crea el Consejo Superior de PYMES adscrito al Ministerio de Desarrollo	Formula políticas de promoción del sector a escala nacional y regional
	Crea el Consejo Superior de microempresa adscrito a Mindesarrollo	Dirige programas de fomento del sector y fija indicadores de estos
	Ordena crear dependencias especializadas para MIPYMES en organismos públicos	En el Sena, Bancoldex, Colciencias IFI Proexport, Fondo Nal. de Garantías S.A.
	Ordena que los Planes Nacionales de Desarrollo incluyan para programas para MIPYMES	DNP y Mindesarrollo incluirán políticas MIPYMES en el proyecto de ley del plan de desarrollo
	El Consejo Superior de Comercio Exterior recomendará políticas y programas de comercio externo para promover las exportaciones de las MIPYMES	Estrategias de promoción de exportaciones no tradicionales existente desde hace más de 20 años
2. Instrumentos operativos	Creación del fondo cuenta FOMIPYMES	Objetivo: Financiar fomento tecnológico y cofinanciación de proyectos. Fuente recursos Tesoro Nacional. Debilidad: Crisis de las finanzas públicas
	Creación Fondo EMPRENDER	Fondo de capital de riesgo para empresas rurales. Fuente recursos venta de activos de Minagricultura. Debilidad: Que tantos activos puede vender ese ministerio
	Democratización del crédito	Estrategia sujeta a la reglamentación del gobierno para que el sistema financiero otorgue recursos al sector. Debilidad: sistema financiero con baja rentabilidad
	Estímulos tributarios	Los gobiernos territoriales podrán establecer los estímulos. Debilidad: No se sabe cuantos lo harán ni cuando lo harán. Reducción de aportes parafiscales propuesto solo favorece a las nuevas MIPYMES, lo que no resulta equitativo por las empresas establecidas.

FUENTE: Elaborado por el autor.

Los dos primeros consejos tienen las consabidas funciones de cooperación y promoción empresarial y lo único novedoso resulta ser el interés de vincular a las autoridades regionales, gobernadores y alcaldes, al proceso de apoyo y fomento MIPYMES. Al Consejo Superior de Comercio Exterior se le recuerda con esta ley, algo que el Estado colombiano viene realizando desde hace muchos años en Colombia: promover el fomento de las llamadas “exportaciones no tradicionales”, que en mucho son una actividad que llevan sobre sus hombros las PYMES.

Los otros instrumentos institucionales prevén estrategias que tampoco resultan novedosas en la medida que existen hace varias décadas. Ellas son ordenar que entidades oficiales como el IFI, Sena, Fondo Nacional de Garantías S.A., Colciencias, Bancoldex y Proexport, establezcan dependencias especializadas en la atención de las MIPYMES. La verdad es que esta decisión normativa solamente conduce a gastos adicionales de funcionamiento en esos organismos oficiales, pues deben nombrarse los jefes de área y establecerse con sus instalaciones cuando, de hecho, estas entidades manejan como programas o proyectos el tema de la MIPYMES desde hace muchos años. De contera se puede añadir que en este punto se quedó corto el alcance del instrumento. En efecto, instituciones como el Banco Agrario, que la norma no contempla, manejan importantes volúmenes de recursos en favor de las MIPYMES. Para el año 2000 ese banco público espera colocar \$16.000 millones en créditos concedidos a microempresarios rurales, con énfasis en unidades de producción dirigidas por la mujer campesina cabeza de familia.

El quinto instrumento institucional de la estrategia anticíclica contra la recesión y el desempleo es de mediano plazo. Esta busca que las leyes del plan de desarrollo general de la nación incorporen políticas hacia las MIPYMES. En la práctica, lo que el artículo 9° de esta ley ordena, es en esencia, que la futura administración emplee esta posibilidad de apoyar la iniciativa de los pequeños y medianos empresarios, considerando que un proyecto de ley del plan de desarrollo está a la vista en los meses de agosto de 2002 hasta febrero de 2003. Y este esperar no debería ser así, en la medida que la ley del plan de desarrollo, como todos sabemos, incluye las apropiaciones del presupuesto nacional para financiar proyectos incluidos en el plan de inversiones públicas, que para la estrategia de reactivación, en últimas es algo tangible. En ese sentido, instrumentos operativos como lo son proyectos de inversión pública a favor de las MIPYMES, se convierten en un instrumento nominal que no es práctico en la actual coyuntura.

## ***VI. Análisis de los instrumentos operativos***

Con los instrumentos operativos se comienza a entrar en el terreno de lo que denominamos los “dientes” de la norma, esto es, la presencia de verdaderas acciones para concretar el uso de una estrategia macroeconómica que se apoya en la iniciativa de los particulares interesados en generar empleo y producción con actividades empresariales de mediano capital y plantas de personal de hasta 200 trabajadores.

Los instrumentos operativos de la ley MIPYMES se pueden resumir en cuatro estructuras. La primera es la creación de un fondo cuenta, sin personería jurídica, que operará en el Ministerio de Desarrollo Económico. Este fondo ejecutará a través de un encargo fiduciario, la cofinanciación de proyectos de desarrollo tecnológico para las MIPYMES. Los recursos previstos para este fondo cuyo nombre resulta incómodo por su extensión –Fondo Colombiano de Modernización y Desarrollo Tecnológico de las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas FOMIPYME–, se originan principalmente en apropiaciones del presupuesto nacional y recursos de banca multilateral. En el parágrafo del artículo 18 de la norma se plantea un gasto presupuestal a cargo de la nación y por diez años: En efecto se asignan en la ley del presupuesto general de la nación a partir de la vigencia fiscal del año 2001, recursos anuales para este fondo del orden de \$20.000 millones, valor que a partir de 2002 se incrementará en el mismo porcentaje que aumente el salario mínimo legal vigente. No parece conveniente este instrumento si se consideran las dificultades del Ministerio de Hacienda para financiar actividades tradicionales como son las pensiones, servicio de la deuda y transferencias territoriales. Mejor decisión resultaría haber establecido como única fuente, la financiación con recursos de herencias, legados y donaciones de

organismos multilaterales y gobiernos extranjeros, de hecho previstas en la ley, con la ventaja del marcado interés que despiertan las MIPYMES en la comunidad internacional. En las actuales condiciones del fisco nacional es plausible que este fondo arbitre más recursos externos que domésticos.

En segundo término la ley establece el fondo de capital de riesgo para las MIPYMES rurales, denominado Fondo Emprender y adscrito al Ministerio de Agricultura como un fondo cuenta sin planta de personal ni personería jurídica. Los recursos que capitalizaran este fondo se originan en la enajenación de los activos que realice ese ministerio. La estrategia puesta en este instrumento consiste en financiar a la población cam-pesina con aportes de capital social y aportes para pre-inversión, en asocio con los productores y las entidades territoriales, que desde la ley de descentralización 12 de 1986, tienen como una de sus responsabilidades el fomento agrario. La pregunta es ¿cuántos activos posee en la actualidad ese organismo?, y adicionalmente, ¿qué tan realizables son? Estamos entonces frente a un instrumento operativo incierto que en el corto y mediano plazo no tendrá la capacidad de responder al desafío de generación de puestos de trabajo que demanda nuestra sociedad en la coyuntura de recesión por la que atraviesa desde 1998. En este punto tal vez más puede hacer y está haciendo a favor de las pequeñas empresas rurales a través de crédito de capital, el Banco Agrario, institución que repito, sorprendentemente no se contempló en las alternativas de estrategia gubernamental previstas en esta norma.

A pesar de estas críticas, reconozco que estas dos estrategias son de

nuestro agrado, en la medida que por lo menos concretan la movilización de algunos recursos para financiar acciones concretas que deben ir más allá de la buena voluntad de políticas de promoción y fomento del sector, que son la historia legislativa recurrente en esta materia.

## VII. La democratización del crédito

La tercera iniciativa se relaciona con un mandato constitucional de suyo, sin reglamentación concreta hasta la fecha, salvo lo que concierne a la Ley de Vivienda 546 de 1999. Se trata

de la democratización del acceso al crédito previsto en el artículo 335 de la Constitución Nacional.

El fallo de la Corte Constitucional emitido en agosto de 2000 en relación con la ley de vivienda, de manera particular busca como objetivo permitir el acceso al crédito a las clases trabajadoras cuya inversión más importante es la que destinan a la adquisición de su propia vivienda. En este propósito la Corte determinó alcances que apuntan a facilitar el acceso al crédito de las clases más desfavorecidas a través de los siguientes fundamentos:

### DEMOCRATIZACIÓN DEL CRÉDITO-PRONUNCIAMIENTO CORTE CONSTITUCIONAL-CASO LEY 546 DE 1999

1. La Junta del Banco de la República establecerá el valor de la UVR, de tal manera que ella incluya como tope máximo exclusivo la inflación, sin elemento o factor adicional alguno, correspondiendo exactamente a los cambios en el índice de precios al consumidor-IPC.
2. Las menores tasas de interés del mercado que se aplicarán para la vivienda serán obligatorias no sólo para los contratos futuros, sino también para los créditos vigentes.
3. La Corte Constitucional en su sentencia sobre la constitucionalidad de la Ley 546 de 1999, advirtió que si los créditos se pactaron a tasas superiores a la máxima fijada por la Junta del Banco de la República, estas deberán reducirse, con el respectivo efecto en las cuotas futuras.
4. Determinó la Corte que disminuidas las tasas de interés, permanecerán fijas durante toda la vigencia del crédito, a no ser que las partes acuerden reducirla.
5. Para lograr la democratización en el crédito de vivienda, la junta directiva del Banco de la República, en su condición de autoridad monetaria y crediticia, deberá fijar la tasa máxima de interés remuneratorio que se pueda cobrar por las entidades financieras en este tipo de créditos.
6. Esta tasa será siempre inferior a la menor de todas las tasas reales que se estén cobrando en el sistema financiero, según certificación de la Superintendencia Bancaria.
7. La Corte reiteró en su fallo que a la tasa certificada por la Superbancaria deberá descontársele la inflación para que no se cobre doblemente. La Corte advirtió que las tasas que certifique la Superintendencia Bancaria no serán los porcentajes ocasionales o eventuales cobrados en casos de excepción por ciertas entidades financieras. Se ratificó mediante la sentencia que la vivienda tendrá unas tasas especiales y que los establecimientos de crédito deberán acoger la rentabilidad que se derive de un mercado controlado por tasas de interés limitadas por el Gobierno con base en el comportamiento general de las tasas activas del sistema, por cuanto

los establecimientos financieros deberán prestar para vivienda a las menores tasas reales del mercado y será el Banco de la República quien fije los topes máximos permitidos.

8. Sin embargo, el fallo del alto tribunal explicó que la tasa de interés remuneratorio para créditos de vivienda no puede quedar sujeta a variables propias del mercado, siendo deber del Gobierno controlarlas.

9. La Corte Constitucional ordenó que ningún plan de amortización en materia de financiación de vivienda podrá permitir que en las cuotas mensuales sólo se paguen intereses. Desde la primera cuota se ordena liquidar amortizaciones a capital para que el saldo de la obligación se disminuya y sobre los saldos insolutos, actualizados según evolucione la inflación, se cobre los intereses remuneratorios.

10. Para favorecer a los deudores esta amortización al capital desde la primera cuota no se podrá traducir bajo ninguna circunstancia en aumento de las cuotas que vienen pagando, para lo cual, si es del caso, podrá ampliarse el plazo pactado inicialmente.

11. Los créditos a los constructores tendrán, igual que los préstamos otorgados a personas naturales los intereses reales más bajos del mercado.

12. Los deudores podrán solicitarle en cualquier momento a la entidad financiera, el cambio de sistema de amortización del préstamo siempre y cuando demuestre que sus ingresos se afectaron por causas ajenas a su voluntad y que modifican su capacidad de pago.

13. Los deudores de vivienda que no recibieron la reliquidación de su crédito, podrán solicitarla en cualquier momento pues la Corte Constitucional declaró inexequibles los plazos fijados por la Ley 546 de 1999 para ese beneficio y que vencieron el 23 de mayo de 2000.

14. La Corte respaldó la norma según la cual el Gobierno puede fijar el porcentaje de los ingresos familiares que se deben destinar al pago de las cuotas de vivienda. El Gobierno determinó que las cuotas mensuales no pueden superar el 30% de los ingresos familiares.

15. La Corte Constitucional ratificó que los deudores pueden efectuar pagos anticipados de sus obligaciones, en cualquier momento.

16. La sentencia declaró exequible el artículo de la ley de vivienda, según el cual, los créditos de vivienda de interés social tendrán un interés remuneratorio máximo de 11% durante el primer año de vigencia de la norma que tiene vencimiento el 23 de diciembre de 2000.

## VIII. Sector financiero y política crediticia .....

La larga lista de pronunciamientos de la Corte en materia crediticia la presento para demostrarle al lector que en así como sucedió con la ley de vivienda, es posible que suceda con la ley de las MIPYMES, en el sentido de que puede esperarse un alcance mayor en materia de democratización del acceso al crédito de parte de la sentencia de la Corte que de la propia ley. En la visión del alto tribunal un Estado social de derecho ante todo debe velar porque el crédito, particularmente el que reclaman las familias para adquirir su techo propio, esté al acceso de sus ingresos familiares. Por eso se ordenó que estas obligaciones tengan las menores tasas de interés observadas en el mercado financiero.

Esa misma lógica debe aplicarse entonces para los pequeños industriales, en su mayoría trabajadores independientes cuyo capital de trabajo prácticamente lo constituye su propia iniciativa laboral. Crédito barato es entonces la respuesta jurídica para desarrollar el mandato constitucional de democratización del crédito. ¿Pero la lógica económica que dice en estos

...Es decir, lo que puede ser un remedio contra la  
recesión en nuestro país es parte de la

menesteres? Ella nos señala dos cosas:  
CRÉDITO A MICRO Y PEQUEÑOS  
EMPRESARIOS: COSTO Y SERVICIO

1) Si la garantía de los préstamos son personales ante la ausencia de activos que respalden a los pequeños empresarios, el riesgo de los intermediarios financieros es mayor, y mayor debería ser la tasa de interés remuneratoria. En efecto, en todas las naciones las operaciones de microcrédito tienen tasas más altas y plazos más cortos porque los montos también son menores. Esto permite que a cambio de acceder al préstamo, el pequeño empresario pague más interés, el cual no será oneroso en la medida que lo reembolsará en pocos meses. Esto no sucede en los créditos de vivienda. En ese caso los plazos son largos (10, 20 y 30 años) y legalmente se ordena intereses bajos, con lo cual se afecta la rentabilidad y sostenibilidad de los establecimientos de crédito obligados a colocar parte de su cartera en créditos de vivienda, menos productivos y con más riesgo financiero.

2) Si una operación financiera no es rentable, los intermediarios financieros no la desarrollan, a no ser que la regulación sobre la materia los obligue. Así, debemos esperar los criterios que se formen los magistrados de la Corte Constitucional en relación con esta estrategia crediticia prevista en la ley MIPYMES.

El instrumento crediticio previsto en la ley MIPYMES ordena que la junta directiva del Banco de la República determine "...temporalmente la cuantía o proporción mínima de los recursos del sistema financiero que, en forma de préstamos o inversiones, deberán destinar los establecimientos de crédito al sector de las micro, pequeñas y medianas empresas" (art. 34, Ley 590 de 2000). Es decir se obligará al sistema financiero a colocar cartera. ¿A qué tasas? Esa es la pregunta de rentabilidad que pesa sobre un sector que como el financiero afronta una crisis de rentabilidad propia de un marco normativo que se inclina por lo social, como deber ser, pero sin sopesar ante todo si el mecanismo es sostenible, esto es si tendrá el sector su punto de equilibrio de ingresos y gastos operacionales, porque si arroja pérdidas no habrá intermediarios financieros, ni créditos, ni MIPYMES.

Pensando en esa realidad el legislador incluyó un párrafo en el artículo 35 de la norma analizada, que dispone "...estímulos e incentivos para que el sistema financiero coloque recursos importantes de crédito en apoyo de las MIPYMES". La ley no señala cuáles son esos estímulos. El gobierno debe reglamentarlos. Y los únicos que puede aplicar son estímulos tributarios, que ya no caben en el Estatuto Tributario nacional, pues la Hacienda Pública reclama un recaudo sin exenciones ni alivios, para superar su propia crisis, que viene trastornando el desempeño económico general. Quedan también las líneas de redescuento del IFI, pero hasta donde estoy informado, el IFI no tiene muchas ofertas del sistema financiero para adquirir sus cupos de redescuento destinados a este propósito.

Un aspecto importante que prevé la ley, sin duda alguna, es la posibilidad de que el Consejo Superior de Microempresas autorice en las operaciones de crédito a microempresarios, el pago de comisiones y honorarios por parte de los usuarios, lo cual permitiría tasa de interés más sociales, esto es, más bajas, en la medida que con esos pagos se compensarían pérdidas eventuales de los intermediarios financieros, que en tal condición, si estarían interesados en prestar, ganando poco en cada préstamo pero compensando esto con la masificación del producto financiero, lo cual resulta esencial en la teoría de la sostenibilidad microfinanciera.

## •• IX. Aspectos tributarios de la ley

La cuarta y última iniciativa de esta ley hace referencia a temas tributarios. La estrategia tiene dos frentes fiscales, así:

### POLÍTICA FISCAL PARA EL FOMENTO DE MIPYMES - LEY 590 DE 2000

1. Régimen tributario de entes territoriales: Exenciones y tarifas preferenciales.
2. Obligaciones parafiscales vinculadas a costos de nómina: Reducción de obligaciones.

En el primer caso la ley ordena que los entes territoriales podrán establecer exenciones y rebajas de tarifas sobre impuestos, tasa y contribuciones de carácter regional. Este es un instrumento que aunque bien intencionado y de efecto favorable para el sector, va en contrapelo a la estrategia nacional de fortalecer el recaudo de los fiscos territoriales aliviando a la nación de la presión por transferencias, y a la estrategia de eliminar sistemas tributarios atomizados de exenciones y tratamientos excepcionales. El propio ministro de Hacienda, Juan Manuel Santos, en uno de sus primeros discursos como jefe de esa cartera manifestó a propósito lo siguiente en la Asamblea General de la ANDI celebrada en agosto de 2000:

La práctica de hacer “reformitas” cada dos años, a las que se suma toda clase de leyes que otorgan privilegios para una u otra causa, nos ha dejado con una estructura tributaria increíblemente compleja, llena de exenciones y descuentos a sectores específicos. El nuestro es un sistema tributario terriblemente injusto, en el que unos pocos pagan los impuestos, a unos pocos se les controla, y a esos pocos se les aumenta los impuestos cada vez que es necesario recaudar más.

Definitivamente el esquema de ajustes marginales a la estructura tributaria no da resultado en términos de recaudo ni de equidad, hace cada vez más complejo el sistema y, lo que es peor, genera una sensación de absoluta incertidumbre sobre el nivel futuro de los impuestos.

El sistema actual es perverso en muchos sentidos. Se basa en tarifas altas del impuesto sobre la renta que desestimulan el crecimiento y la tributación, generando al mismo tiempo recaudos inaceptablemente bajos. Reforma tras reforma, se ha cedido a las presiones ineludibles que desatan las tarifas artificiosamente elevadas. Hemos heredado una colcha de retazos, llena de huecos y perforaciones, por donde se escapan los recursos, apoyada en una estructura de tarifas que se convierte en un obstáculo a la inversión. Es decir, nos estamos quedando con el pecado y sin el género<sup>2</sup>.

Es necesario de todos modos, diferenciar en este punto a la ley MIPYMES, ya que la reforma fiscal no afecta el Estatuto Tributario de la nación y además no es imperativa.

...Estamos entonces frente a un instrumento operativo incierto que en el corto y mediano plazo no tendrá la capacidad de responder al desafío de generación de puestos de trabajo que demanda nuestra sociedad en la coyuntura de recesión por la que atraviesa desde 1998...



Afecta el recaudo de municipios especialmente, pero si y solo si, estos desean establecer un régimen tributario especial a favor de las pequeñas empresas. No se cuántos municipios estén interesados en proponer a sus consejos locales exenciones y tarifas más bajas en predial e industria y comercio para pequeñas empresas nuevas o para las que se presenten ante la DIAN con el fin de registrarse como contribuyente. No pienso que sean muchos, y si no lo hacen las ocho (8) grandes ciudades del país, no considero que el sector crezca y genere el empleo adicional que la fuerza laboral está demandando. Esta estrategia es viable si se aplica, repito, en los ocho (8) municipios grandes del país por cuanto ellos son los que recaudan más del 80% de total del impuesto predial y de industria y comercio, y en su zona de influencia se localiza más del 50% de las MIPYMES.

El segundo instrumento fiscal de la ley es más práctico ya que ordena taxativamente que se reduzcan las obligaciones parafiscales destinadas al Sena, ICBF y cajas de compensación familiar, que como se sabe representan un 9% de costo adicional para los empresarios respecto de los salarios que pagan a sus empleados. Esta iniciativa solo se aplica por mandato de la ley a las nuevas MIPYMES que se constituyan a partir de la promulgación de esta norma, y a las que se instalen ante la DIAN registrándose como contribuyentes. Se deja por fuera la posibilidad de beneficiar a las empresas ya instaladas que como consecuencia de los eventuales alivios tributarios municipales, bien podrían ampliar su producción y sus nominas de empleados. Estos alivios parafiscales operan así:

#### REDUCCIÓN DE APORTES PARAFISCALES NUEVAS MIPYMES

1. Reducción del 75% de obligaciones parafiscales en el primer año de operación.
2. Reducción del 50% de obligaciones parafiscales en el segundo año de operación.
3. Reducción del 25% de obligaciones parafiscales para el tercer año de operación.

En términos generales y para concluir, se aprecian estas consideraciones en torno a la nueva ley:

- Ausencia de un plan de choque para generar empleo inmediato a través de esta norma, plan que con un nivel de desempleo superior al 20% demanda y exige la comunidad.
- Su estrategia más interesante es la propuesta de democratización del crédito, pero en esta materia muy seguramente resulta prudente esperar el fallo de la Corte Constitucional, en la medida que la experiencia con el crédito de vivienda demuestra la importancia que tiene para los intermediarios financieros las decisiones de la alta Corte. Para el efecto me permito citar comentarios de prensa sobre el particular incluidos en *El Tiempo*:

Las nuevas reglas que fijó la Corte Constitucional sobre el sistema de pago de vivienda en Colombia pueden erosionar la situación financiera de varias instituciones crediticias. La conclusión es de los magistrados Eduardo Cifuentes Muñoz y Vladimiro Naranjo Mesa y se produjo al salvar el voto en la sentencia que definió los alcances de la UVR.

“Si se capta a tasas de mercado y se colocan los créditos a tasas subsidiadas, el mercado de crédito tenderá a marchitarse, en perjuicio de los potenciales compradores, o sea, de la inmensa población que carece de vivienda”, advierten. “El costo del subsidio, en últimas se trasladará a los depositantes o a los contribuyentes, lo que no deja de ser regresivo e injusto”.

“La Corte Constitucional no ha sido consiente que carece de legitimidad democrática directa para fijar políticas públicas en el campo económico”, concluyeron los magistrados<sup>3</sup>.

Por último es importante considerar que los instrumentos para formalizar las políticas institucionales de fomento para el sector no resultan operativas y viables si esos consejos superiores establecidos por la ley, no se empeñan en canalizar recursos de ayuda externa para las MIPYMES, aprovechando que los organismos multilaterales y los gobiernos industrializados tienen un marcado interés en ayudar de manera práctica a este tipo de organizaciones productivas.

con

2. Intervención del ministro de Hacienda Juan Manuel Santos en la asamblea de la ANDI, Cartagena, 10 de agosto de 2000.
3. *El Tiempo*, edición del 28 de agosto de 2000, pp. 1 y 2.