VIII
POLITICA FISCAL Y TRIBUTARIA

Entre la política fiscal y tributaria y la política monetaria y de crédito existe una íntima relación. Las dos tienen importancia decisiva para el desarrollo económico del país. Establecen el control de los medios de pago que pueden ser utilizados en la inversión y ejercen una influencia determinante en el total de ahorros, no solamente por la movilización y dirección que se dé a esos ahorros, sino al determinar el volumen de medios de pago y de crédito en circulación.

Por medio del crédito dirigido y orientado, las políticas mencionadas inciden decisivamente en la dirección de las inversiones de los ahorros públicos y privados.

El resultado de la política financiera en relación con el desarrollo económico, está estrechamente vinculado a los siguientes puntos:

1º Al grado en el cual su incidencia aumente el nivel de los ahorros;

2º Al buen éxito que se obtenga para proporcionar capital público y privado a los varios sectores de la economía que puedan emplearlos en la forma más productiva; y

3º A que en un término relativamente corto pueda obtenerse una estabilidad razonable de precios.

Dentro de la política fiscal, uno de los objetivos principales, fuera de atender a los gastos normales del Estado y

a las inversiones públicas, es la de obtener una distribución más equitativa del ingreso nacional.

En el mensaje del señor Presidente de la República y de su Ministro de Hacienda, con el cual se presentó a consideración del honorable Congreso el proyecto de Presupuesto para la vigencia fiscal de 1964 y en los anexos al mismo, preparados por la Dirección Nacional del Presupuesto y por el Departamento Administrativo de Planeación, aparece una relación detallada de la ejecución del Presupuesto de 1962; de la repetición, ejecución y perspectivas del Presupuesto en el presente año y de las bases sobre las cuales se elaboró el proyecto de Presupuesto para 1964. Sobraría, pues, hacer referencia a dichos puntos en esta Memoria. Es pertinente, por el contrario, analizar la situación de desajuste entre los ingresos corrientes y los gastos de la Nación, fenómeno que ha venido presentándose en forma clara, en los últimos años, a partir de 1961.

En su Informe Financiero de 1961, liquidó la Contraloría General de la República un déficit fiscal de $ 238.181.193.41. En su reciente Informe, correspondiente al año fiscal de 1962, liquidó para esta vigencia un déficit de $ 792.361.156.79.

Se observa que el déficit fiscal de 1961 habría sido considerablemente superior, en términos contables, de no haber mediado la norma del artículo 8º de la Ley 138 de 1961 que dispuso mantener en el Activo Corriente la vigencia de 1962 las Rentas por Cobrar del Impuesto sobre la Renta y Complementarios del año gravable de 1959, amparadas con una reserva de previsión del 10%.

Los déficit anotados y factores que inciden sobre la liquidez de los recursos nacionales, dieron por resultado en noviembre de 1962, una mala situación de tesorería que no permitía el pago de servicios tan esenciales como la Educación Pública y las Fuerzas Armadas.

Solicitó entonces el Gobierno Nacional al Parlamento autorizaciones para celebrar operaciones de crédito con el Banco de la República para saldar, a través de emisiones, los déficit anotados. El Congreso Nacional expidió las Leyes 48 y 71 de 1962. La primera de ellas autorizó las operaciones en referencia por cuantía de $ 238.181.193.41, suma en la cual había liquidado la Contraloría el déficit de 1961, según queda dicho. La segunda autorizó una emisión de $ 600 millones, cantidad en la cual se estimó tentativamente el déficit

probable de 1962. Debe anotarse que la cuantía de este déficit, liquidada definitivamente por la Contraloría, superó la estimación en casi $ 200 millones. La diferencia, naturalmente, incide en forma negativa en la ejecución presupuestal del presente año.

El desajuste entre el volumen de gastos e inversiones de la Nación y la estimación de sus ingresos corrientes, hacía previsible un déficit fiscal muy considerable en 1963. Para compensarlo, no desea el Gobierno recurrir a nuevas emisiones inflacionarias, por sus efectos sobre el nivel general de precios, sobre la balanza de pagos y sobre la estabilidad monetaria del país. Se contrariaría la política general de estabilización en que se encuentra empeñado, haciéndola eventualmente nugatoria. Ya las emisiones efectuadas para solucionar los déficit de 1961 y 1962 produjeron una expansión considerable de los medios de pago, por encima del aumento de la producción nacional, trayendo como consecuencia el alza de los precios internos y presiones sobre la balanza de pagos, a pesar de la política de restricción monetaria y equilibrio cambiario.

Era pues, necesario ampliar los recursos ordinarios del Tesoro. Con este fin el Gobierno presentó al estudio de las Cámaras Legislativas un proyecto de ley en el cual se establecen nuevos tributos y se otorgan facultades extraordinarias al Presidente de la República en materias fiscal y monetaria. Algunas de las normas contenidas en dicho proyecto, tales como la cuota extraordinaria del 20% constituyen medidas de emergencia para solucionar un problema apremiante e inmediato.

Otras, juntamente con los varios proyectos fiscales presentados el año pasado por el Ministro de Hacienda, tienden a corregir deficiencias estructurales del actual sistema tributario. Dentro de ellas se cuentan las facultades para revisar la organización administrativa y para asegurar un adecuado control sobre el Presupuesto y sobre las adquisiciones del Gobierno, a fin de lograr reducción y control de los gastos públicos. También el impuesto a las ventas que realicen los productores e importadores, encaminado a diversificar los tributos y a ampliar la base de los contribuyentes.

El análisis de los ejercicios presupuestales del período comprendido entre 1953 y 1962 permite deducir conclusiones generales sobre la irregularidad estructural de nuestro sistema fiscal y acerca de las relaciones que median entre el

presupuesto del Gobierno y la política monetaria y de comercio exterior.

En el cuadro número 1 se compendian las cifras correspondientes a los ingresos del Gobierno, sus egresos y el superávit o déficit presupuestal, en dicho período.

CUADRO NUMERO 1

ANALISIS FISCAL DE 1953 A 1963
(en millones de pesos corrientes)

	1	2	3		4	5	6
Años	Ingresos corrientes	Gastos corrientes	Ahorro cuenta Cte.	Porcentaje ahorro	Recursos de capital	Recursos para inversión	Inversión realizada
			(3=1=2)	(3/1)		(5=3+4)	
1953	839.6	682.6	+ 157.0	+ 18.7%	75.8	232.8	232.8
1954	1.042.9	742.0	+ 300.9	+ 28.9%	244.2	545.1	367.8
1955	1.131.7	734.4	+ 397.3	+ 35.1%	196.7	594.0	549.5
1956	1.137.8	886.2	+ 251.6	+ 22.1%	181.6	433.2	470.6
1957	1.227.1	883.5	+ 343.6	+ 28.0%	15.2	358.8	438.9
1958	1.636.6	1.261.5	+ 375.1	+ 22.9%	145.6	520.7	411.7
1959	1.916.1	1.169.6	+ 746.5	+ 39.0%	165.0	911.5	663.8
1960	2.132.3	1.488.4	+ 643.9	+ 30.2%	345.0	988.9	806.0
1961	2.199.4	1.963.2	+ 236.2	+ 10.7%	1.073.0	1.309.2	1.532.3
1962	2.143.0	2.142.9	+ 0.1	0.0%	689.7	689.8	1.243.1

7		8	9	10	
Egresos totales	Porcentaje de inversión	(+) Sup. o (—) Def. presupuestal	Saldo neto ajustes contables	(+) Sup. o (—) Def. fiscal	Con relación a Ing. Ctes.
(7=2+6)	(6/7)	(8=5—6)		(10=8±9)	(10/1)
(915.4)	25.4%	— 15.3	+ 36.3	+ 21.0	+ 2.5%
(1.109.8)	33.1%	+ 177.3	+ 46.8	+ 224.1	+ 21.5%
(1.283.9)	42.8%	+ 44.5	— 11.5	+ 33.0	+ 2.9%
(1.356.8)	34.7%	— 37.4	— 6.0	— 43.4	— 3.8%
(1.322.4)	33.2%	— 80.1	+ 75.2	— 4.9	— 0.4%
(1.673.2)	24.6%	+ 109.0	— 90.8	+ 18.2	+ 1.1%
(1.833.4)	36.2%	+ 247.7	— 46.2	+ 201.5	+ 10.5%
(2.294.4)	35.1%	+ 182.9	— 52.4	+ 130.5	+ 6.1%
(3.495.5)	43.8%	— 223.1	— 15.7	— 238.8	— 10.9%
(3.386.0)	36.7%	— 553.3	— 239.1	— 792.4	— 37.0%

Fuente: Informes del Contralor y Dirección Nacional del Presupuesto.

A través de ellas puede apreciarse la relación que media entre la situación fiscal del país, la situación cambiaria y la política monetaria. En el período de 1953 a 1957 la baja de los precios del café que comienza a partir de 1955 y la política expansionista corresponden con los déficit de 1956

y 1957. Estos déficit unidos a la situación de balanza de pagos y a la expansión monetaria, llevan a la devaluación de 1957.

La política de estabilidad y de austeridad de los años 1957 a 1961 se traduce en superávit presupuestales y en una mayor disponibilidad de recursos de capital para la ejecución de inversiones fijas.

El nuevo quebranto de los precios del café, a partir de 1960 y la política monetaria expansionista de 1961 y 1962 corresponden con los déficit fiscales de 1961 y 1962, a los cuales ya se hizo referencia.

La interrelación que media entre la situación cambiaria, monetaria y fiscal, exige que una política de estabilidad se proyecte en forma armónica y ordenada en los tres campos. Según ya se anotó, el programa del Gobierno tiende precisamente a este fin.

La fluctuación en los resultados fiscales del último decenio, permite afirmar que el sistema económico del país adolece de fallas fundamentales que constituyen factores recurrentes de crisis periódicas y que hacen necesario, por lo tanto, modificar las estructuras mismas de nuestro sistema fiscal y tributario.

Como factor fundamental del desequilibrio fiscal que ha venido presentándose en los últimos años se ha señalado frecuentemente el aumento de los gastos del Estado.

A precios corrientes, las erogaciones del Fisco Nacional en gastos de funcionamiento y de capital, se registran en el cuadro número 2:

CUADRO NUMERO 2

Conceptos	1957	1958	1959	1960	1961	1962
Gastos corrientes	883	1.261	1.169	1.488	1.963	2.143
Gastos de capital	439	412	664	806	1.532	1.243
Total	1.322	1.673	1.833	2.294	3.495	3.386

Un análisis superficial de estas cifras puede inducir, y de hecho ha inducido a muchos, a pensar en un aumento ma-

sivo de los gastos del Estado y a señalar dicho aumento como causa fundamental y casi única del desajuste fiscal. Se habla de una gigantesca fronda burocrática y de absoluta improvisación en los demás gastos de la Nación.

Empero, las cifras en referencia, representan el incremento nominal de los gastos del Gobierno. Su aumento real, a pesos constantes de 1958 es mucho menor, según puede apreciarse en el siguiente cuadro:

CUADRO NUMERO 3

Conceptos	1957	1958	1959	1960	1961	1962
Gastos corrientes	991	1.261	1.036	1.201	1.376	1.304
Gastos de capital	493	412	589	651	1.073	757
Total	1.484	1.673	1.625	1.852	2.449	2.061

Evidentemente ha existido un aumento de los gastos del Gobierno Nacional, particularmente en el año de 1961, en el cual se inició el período de déficit fiscal. Pero ese aumento, en valores reales dista mucho de las proporciones que algunos señalan con base en los precios corrientes. Además, no debe olvidarse que las necesidades de servicio del Gobierno Nacional son cada día mayores, por la complejidad creciente de la estructura y funciones de los Estados modernos y por el crecimiento natural de la población, cuya tasa de crecimiento acumulativo anual para Colombia en los últimos tiempos ha tenido un promedio de 2.86%.

De otra parte, si se analizan las cifras del gasto del Gobierno Nacional en el período comprendido entre 1957 y 1962, se observará un alto coeficiente de elasticidad del gasto público respecto de la tasa de crecimiento del producto bruto interno (cuadro número 4), que señala la necesidad de modificaciones sustanciales en la política del gasto público, particularmente si se tiene en cuenta la absoluta inelasticidad de los ingresos públicos frente a los aumentos del ingreso nacional.

CUADRO NUMERO 4

ANALISIS DEL PRESUPUESTO DE GASTOS DEL GOBIERNO CON RELACION AL PRODUCTO INTERNO BRUTO

(en millones de pesos constantes de 1958)

Años	1 Producto interno bruto (P)	2 Tasa de crecimiento %	3 Presupuesto de gastos totales (G)	4 Tasa de crecimiento %	5 Participación del gasto en el O.I.B. (G/P)	6 Coeficiente de elasticidad a/.
1957	20.186.2	—	1.484.2	—	7.35%	—
1958	20.682.5	+ 2.46	1.673.4	+ 12.75	8.09%	+ 5.18
1959	22.128.6	+ 6.99	1.625.4	— 2.87	7.35%	— 0.41
1960	23.041.8	+ 4.13	1.851.8	+ 13.93	8.04%	+ 3.38
1961	24.179.0	+ 4.94	2.449.3	+ 32.27	10.13%	+ 6.54
1962	25.373.4	+ 4.94	2.060.9	— 15.86	8.12%	— 3.22
Promedios		+ 4.69		+ 8.04	8.18%	+ 2.29

Fuente: Banco de la República y Dirección Nacional del Presupuesto. El P.I.B. de los años 62 y 63 ha sido estimado con base en la última tasa.

a/. Fórmula empleada $\frac{E_1 = iG_1{}^{\circ}\ Po}{iP_1{}^{\circ}\ Go}$ (Véase nota del Cuadro 3).

Con el objeto de precisar los elementos que han determinado el aumento del gasto público y el alto coeficiente de elasticidad de los mismos respecto al aumento del producto bruto nacional, es importante considerar la distribución cuantitativa de los distintos renglones o factores que integran dicho gasto, a precios corrientes, a pesos constantes y en participación porcentual desde 1957 hasta 1962.

CUADRO NUMERO 5

COMPOSICION ECONOMICA DE LOS GASTOS DEL GOBIERNO NACIONAL

(en millones de pesos)

Conceptos	1957	1958	1959	1960	1961	1962
A PRECIOS CORRIENTES						
A.—Gastos corrientes	*883*	*1.261*	*1.169*	*1.488*	*1.963*	*2.143*
I. Gastos de consumo ...	643	760	742	931	1.079	1.269
II. Gastos de transferencias.	121	328	271	358	604	600
III. Servicios Deuda Pública.	119	173	156	199	280	274
B.—Gastos de capital	*439*	*412*	*664*	*806*	*1.532*	*1.243*
I. Inversión directa	312	288	486	514	751	637
II. Inversión indirecta . ..	127	124	178	292	781	606
Total	1.322	1.673	1.833	2.294	3.495	3.386

Conceptos	1957	1958	1959	1960	1961	1962
A PESOS CONSTANTES DE 1958						
A.—Gastos corrientes	*991*	*1.261*	*1.036*	*1.201*	*1.376*	*1.304*
I. Gastos de consumo ...	722	760	658	751	756	772
II. Gastos de transferencias.	135	328	240	289	423	365
III. Servicios Deuda Pública.	134	173	138	161	197	167
B.—Gastos de capital	*493*	*412*	*589*	*651*	*1.073*	*757*
I. Inversión directa	350	288	431	415	526	388
II. Inversión indirecta . ..	143	124	158	236	547	369
Total	1.484	1.673	1.625	1.852	2.449	2.061
PARTICIPACION PORCENTUAL						
A.—Gastos corrientes	*66.8*	*75.4*	*63.8*	*64.9*	*56.2*	*63.3*
I. Gastos de consumo ...	48.6	45.4	40.5	40.6	30.9	37.5
II. Gastos de transferencias.	9.2	19.6	14.8	15.6	17.3	17.7
III. Servicios Deuda Pública.	9.0	10.4	8.5	8.7	8.0	8.1
B.—Gastos de capital	*33.2*	*24.6*	*36.2*	*35.1*	*43.8*	*36.7*
I. Inversión directa	23.6	17.2	26.5	22.4	21.5	18.8
II. Inversión indirecta . ..	9.6	7.4	9.7	12.7	22.3	17.9
Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

Fuente: Dirección Nacional del Presupuesto. Las cifras a precios corrientes se han deflactado con base en los índices de precios implícitos para el consumo del Gobierno; Cuentas Nacionales, Banco de la República.

En el capítulo de gastos corrientes, que en el año pasado representaron el 64.7% de las erogaciones del Gobierno Nacional, se ha registrado aumento, de alguna consideración, a partir de 1958. Este aumento se debe, entre otros factores, a la creciente amplitud de las funciones del Estado y a la reforma administrativa, mediante la cual se buscó una mejor organización de la Administración Pública y una remuneración menos inadecuada para los servidores del Estado.

Naturalmente, en este campo es posible lograr economía, mediante una revisión de la estructura y funciones de los organismos centrales y descentralizados de la Administración,

con el objeto de eliminar duplicaciones de funciones y limitar el número de cargos a los que fueren absolutamente indispensables para la prestación de los servicios. También, mediante un severo control de las adquisiciones del Gobierno, para mantenerlas a niveles razonables.

En el logro de este objetivo viene trabajando el Ejecutivo a través de una política de austeridad, a la cual podrá imprimir un ritmo más acentuado si se aprueban las facultades para revisión de los organismos de la Administración, mejoramiento del sistema de adquisiciones y revitalización del control presupuestal.

Sin embargo, para poder evaluar con exactitud el resultado de la acción del Gobierno en este campo, debe recordarse que el valor de los bienes y servicios que requiere la Nación se incrementó muy considerablemente en este año, como resultado de los aumentos de sueldos decretados por la ley 1ª, aumentos que también han elevado los gastos por concepto de prestaciones sociales.

Factor de mayor incidencia en el aumento de los gastos públicos son las transferencias de gastos de los Departamentos y Municipios a la Nación, tales como el pago de la Policía y los Maestros.

Las transferencias a las cuales se ha hecho referencia y las múltiples y constantes leyes de auxilios a los Departamentos y a los Municipios, de nacionalización de carreteras, hospitales, planteles educativos y similares que ha votado el Parlamento sin arbitrar los recursos adicionales para su cumplimiento, constituyen una de las causas decisivas del incremento de los gastos del Gobierno Central. Y estas leyes se han propuesto y se han aprobado porque los Departamentos y los Municipios, carecen de recursos suficientes.

Esta consideración ha llevado, desde tiempo atrás, a considerar necesaria una revisión de la estructura administrativa y fiscal del país. Sobre el particular se han expuesto diversos puntos de vista, que no es del caso analizar en este escrito. Todos ellos coinciden, sin embargo, en la necesidad de una reforma estructural. Porque, ¿cómo realizar en la práctica el postulado de la descentralización administrativa, si los Departamentos y aún más los Municipios, carecen de los medios financieros necesarios no solamente para progresar sino para subsistir?

De los 823 Municipios —escribe el doctor Eduardo Santa— correspondientes a los 17 Departamentos en que actualmente está fraccionada la República, sólo 52 tienen un presupuesto superior al millón; 55 a duras penas pasan del millón; 356 sobrepasan a los cien mil pesos y el resto, o sea 341, tienen un presupuesto inferior a los cien mil pesos. De estos últimos 198 tienen un irrisorio presupuesto inferior a los cincuenta mil pesos. Si consideramos, lejanos de todo pesimismo y sobre bases comprobables, que el presupuesto mínimo que requiere un Municipio, por pequeño que sea, para atender medianamente a sus necesidades primordiales es el de una suma superior a los cien mil pesos anuales, llegaremos a la dolorosa realidad de que de esos 823 Municipios sólo 107 podemos llamar solventes y el resto, o sea los 697 son Municipios insolventes, por no decir parásitos...

En el Departamento de Boyacá, por ejemplo, sobre un total de 121 Municipios, 107 tienen presupuestos inferiores a los cien mil pesos. Y en ese mismo Departamento algo más del 60% de los Municipios no alcanzan a tener un presupuesto de cincuenta mil pesos. En el Departamento del Chocó ocurre un caso similar: de sus 16 Municipios, 13 tienen presupuestos inferiores a los cien mil pesos y de ellos 9 no alcanzan siquiera a los cincuenta mil. El Departamento de Santander tiene 73 Municipios de los cuales 59, es decir, aproximadamente el 80% tienen presupuestos inferiores también a los cien mil pesos. De esos 59 Municipios, 42, es decir, más de un 70%, lo tienen inferior a los cincuenta mil. El Departamento de Nariño tiene 49 Municipios, de los cuales 42, casi su totalidad, contabilizan presupuestos inferiores a los cien mil. De estos últimos, 23 son inferiores a los cincuenta mil. Obviamente se comprende cómo muchos de los Municipios del país no tienen un presupuesto que les alcance siquiera para pagar durante el año el sueldo de modesto burgomaestre. Y si se quisiera ser más dramático en el análisis de la indigencia de muchos de nuestros Municipios, bastaría citar el caso de los Municipios boyacenses de La Salina, Pisva y Sácama, por ejemplo, que tienen, respectivamente, $ 3.725.00 y $ 1.465.00 de presupuesto anual. Más de una veintena de Municipios están en iguales o similares condiciones... Si comparamos el presupuesto de estos Municipios indigentes con el de las capitales de los Departamentos que, con excepciones de Quibdó, pasan o exceden cada una del millón de pesos, el cuadro se nos presenta con características aberrantes e incomprensibles. ("Bases para una Reforma en el Régimen Departamental y Municipal", *Revista de la Facultad de Derecho,* Universidad Externado de Colombia, Vol. III, Nº 1, junio 1962, pp. 130 y/s.)

El Ministro de Hacienda, en la exposición de motivos del proyecto de facultades extraordinarias en materia fiscal, al referirse a las causas que han originado el desajuste crónico de las finanzas públicas y de cómo dichas causas obedecen a fallas estructurales en la organización política, administra-

tiva y fiscal del Estado colombiano, subrayó especialmente el punto del cual ha venido tratándose, como puede verse de los siguientes apartes de dicho documento:

El proceso de deterioro de las relaciones entre los gastos públicos y los arbitrios fiscales, viene de tiempo atrás. Sus causas son variadas. Algunas de carácter administrativo, otras estructurales y, por último, una buena parte tienen su origen en leyes del Congreso, que ordenan gastos, auxilios y prestación de servicios, sin compensación con nuevas entradas fiscales.

Este deterioro se ha producido a la luz pública; con el conocimiento del país; con la crítica eventual de comentaristas de distintos campos, pero sin que el desajuste presupuestal previsto haya tenido solución. En verdad los únicos responsables de la situación actual somos los colombianos mismos que, a sabiendas de que no se pueden ejecutar obras, crear nuevas secciones administrativas, otorgar privilegios de exenciones y desarrollar una política de prestaciones sociales avanzada, sin allegar simultáneamente los fondos necesarios, lo hemos hecho.

La sorpresa que el país señala en veces cuando en una y otra ocasión se publica la magnitud ya demasiado grande y peligrosa de los déficit fiscales, es una sorpresa injustificada, porque el país lo sabe, lo debe saber, lo ha sabido desde años atrás.

Muchas son las causas del deterioro continuado y en general progresivo a que me refiero. Señalaré a ustedes algunas de las principales.

La falta de previsión del país al no variar fundamentalmente su estructura tributaria y fiscal y aun la organización política de algunos de los sectores, lo ha llevado a situaciones que hoy se contemplan con preocupación en los distintos niveles de la Administración Pública.

Así, por ejemplo, existen numerosos Municipios cuyos presupuestos escasamente alcanzan para el mantenimiento de una pequeña burocracia, sin que sea posible la ejecución de planes, siquiera mediocres, dentro de la gestión municipal. Pasa de trescientos el número de Municipios, según el estudio realizado por el doctor Lascarro en años pasados, que están en estas condiciones. Esos Municipios existen como entidades políticas, pero no viven. Existen sí, pero no se desarrollan. Y la falta de trabajo, la falta de acción, la falta de perspectivas de progreso y de posibilidades fiscales para implantarlas y desarrollarlas, producen, a excepción de eventuales, meritorias y muy eficaces labores comunales, una apatía social, al contagio de la cual las gentes se limitan a constituír una burocracia municipal estática, que podría ser buena y efectiva si dispusiera de los medios necesarios para actuar, pero que, sin esos medios se consume en inmovilismo forzoso.

El proceso de desarrollo de las principales ciudades, la creciente intervención del Estado exigida por la vida moderna en todos los niveles, y muy variadas causas socio-económicas, han producido en el ámbito departamental fenómenos diferentes, pero de efectos similares.

Los Departamentos no están dotados de los instrumentos fiscales adecuados para atender con fortuna las exigencias y los requerimientos de la sociedad moderna. Por ejemplo, puede decirse que, casi sin excepción, los servicios asistenciales en los Departamentos y en algunas ciudades importantes, entre las cuales está incluída la capital de la República, no disponen de los dineros necesarios para su progreso y, más grave aún, para su propio sostenimiento. El caso de los hospitales es diciente. Hay hospitales de pequeñas poblaciones de provincia que disponen de rentas y tienen cupos libres, porque se han convertido, con las carreteras y los más rápidos servicios de transporte, en hospitales de primera urgencia. El campesino que requiere un tratamiento cuidadoso o una operación quirúrgica mayor, prefiere viajar en pocas horas a la ciudad importante más cercana, en donde encuentra un hospital mejor dotado de laboratorios, enfermeras y servicios y, con razón o no, prefiere hacerse tratar allí. Los hospitales de las ciudades mayores se han convertido en centros de asistencia regional. Están todos, sin excepción alguna, cortos de fondos, sin recursos para atender así sea medianamente a los enfermos. Su problema llega ya a situaciones críticas. Lo mismo puede decirse de muchos servicios departamentales y municipales.

Los impuestos de que los Fiscos seccionales disponen y las limitadas autorizaciones legales que pueden utilizar para incrementar sus arbitrios fiscales, hacen inalcanzable el anhelo de descentralización que la provincia reclama. ¿Qué descentralización puede obtenerse si todo, absolutamente todo lo que necesita para vivir tiene que solicitarlo al Gobierno central?

Este fenómeno que, sintéticamente, señalo a ustedes, permite analizar, en mi opinión, las razones principales por las cuales se ha venido produciendo el deterioro del Presupuesto Nacional.

Basta leer los títulos de las leyes expedidas en los últimos veinte años, para observar que un buen número de ellas, quizás la mayoría, se refieren a los siguientes aspectos de la vida nacional: 1º Nacionalización de vías departamentales; 2º Ejecución de obras departamentales o municipales por cuenta de la Nación; 3º Auxilios de todo género.

No creo que frecuentemente se hayan desarrollado debates que señalen una oposición a leyes que nacionalicen carreteras. No es lo normal que eso suceda. Si mucho, objeciones del Gobierno central a leyes que determinan gastos nuevos que no pueden ser atendidos por el Presupuesto Nacional, objeciones que son declaradas infundadas rápidamente. Y la nacionalización de una carretera implica, de inmediato, un aumento en los gastos nacionales para su conservación, que, si se trata de carreteras pavimentadas —y ese casi nunca es el caso—, puede ser moderado por kilómetro, pero si se trata de caminos o carreteras que no están aún consolidados ni pavimentados, en regiones montañosas, húmedas y lluviosas, el mantenimiento razonable de un kilómetro no puede computarse en menos de $ 15.000.00 por año. Además, es necesario tener en cuenta que para el pavimento primario se requiere resellar un número de kilómetros mínimo por año para poder mantener el ciclo de resellado cada cinco años.

Para las carreteras actuales se requiere un mínimo de $ 35 millones en este año para tal fin. Y esa suma aumenta a medida que el número de kilómetros pavimentados se incrementa.

Por otro lado, la conservación de las carreteras no pavimentadas requiere hoy un mínimo de $ 235 millones y el Presupuesto actual sólo dispone de una suma aproximada de $ 160 millones.

Municipios y regiones solicitan obras de vida municipal o regional: alcantarillados y acueductos; fuerza eléctrica y organizaciones de asistencia social; vías de comunicación, irrigaciones, drenajes, experimentación agrícola y semillas, y así una lista indefinida de obras necesarias y útiles pero que cuestan dinero. Y las leyes ordenan esos gastos y las presiones políticas y regionales exigen su cumplimiento.

Y en el tercer grupo los auxilios, que ocasiona justas presiones de los sectores interesados para su pago.

En el curso de los años, tanto por el deterioro de los Fiscos regionales, como por otras causas que no es el caso de analizar en esta exposición de motivos, el Congreso Nacional ha aprobado variaciones en la legislación nacional que inciden desfavorablemente en el presupuesto de gastos de la Nación, entre las cuales recuerdo a ustedes las principales:

1ª Nacionalización de la Policía. En el presente año los gastos llegan a la suma aproximada de $ 360 millones.

2ª Nacionalización de los pagos a los maestros departamentales. En el año en curso ese costo adicional para el Presupuesto llega a la suma aproximada de $ 189.000.000. El año entrante representará un 25% más, según el texto de la Ley. Todo ello no obstante lo dispuesto en el Decreto número 1786 de 1961 que limitó el número de maestros y sus asignaciones a los niveles de 31 de diciembre de 1960.

El servicio de la deuda pública ha constituído también causa importante del incremento de los gastos corrientes de la Nación, según puede observarse en el cuadro número 5. Conviene, por lo tanto, limitar el número y cuantía de las operaciones de crédito interno del Gobierno Nacional y buscar condiciones más favorables que las tradicionales, cuando fuere necesario apelar a ellas. Ya se advirtió, además, que entre otras razones por la carga que representan para el erario público, el Gobierno Nacional no estima convenientes por el momento nuevas emisiones de Bonos del Estado. En cuanto hace referencia al servicio de la deuda externa, el Gobierno ha procurado que los nuevos empréstitos se pacten en condiciones menos onerosas desde el punto de vista de intereses y de amortización de capital. En el capítulo de Ayuda Externa se señala que en los últimos tiempos las entidades extranjeras

e internacionales han adoptado una política más adecuada a este respecto, otorgando créditos de desarrollo con intereses bajos y plazos amplios de reembolso.

El incremento de los gastos del Gobierno Nacional se ha debido también al aumento de las inversiones directas e indirectas, estas últimas efectuadas a través de los Departamentos, los Municipios y entidades descentralizadas. Las inversiones en referencia han sido necesarias para el avance social y económico del país, y para alcanzar las metas señaladas en el plan de desarrollo.

Limitaciones de recursos financieros han impedido frecuentemente que el volumen de inversiones públicas logre los niveles previstos en los programas de desenvolvimiento. La difícil situación fiscal podrá obligar en el futuro, a menos que se obtengan ingresos adicionales, a disminuír el ritmo de esas inversiones. La inconveniencia de esta situación, por su impacto negativo sobre el desarrollo, es suficientemente clara para abundar en razones sobre ella.

En materia de inversiones públicas, debe señalarse otro hecho que ha sido frecuentemente causa de dificultades en la ejecución del Presupuesto Nacional. Consiste en la apropiación de partidas para obras que deben realizar organismos centrales y descentralizados pero que no se usan, o se usan tardíamente, por deficiencias en la capacidad operativa de dichas entidades. Esta circunstancia no solamente retarda el logro de las metas previstas en el programa de inversiones públicas. Limita las disponibilidades de recursos para otros renglones requeridos en el normal funcionamiento del Gobierno y en ocasiones provee a establecimientos descentralizados de recursos que éstos no pueden emplear en su totalidad, al paso que la administración central carece de partidas indispensables.

La anterior consideración aconseja una revisión de las cuantías de inversión pública previstas como metas deseables en el Plan Cuatrienal, para ajustarlas a las cantidades que realmente puedan invertirse teniendo en cuenta las frecuentes limitaciones operativas de los órganos del Estado.

La distribución porcentual de las erogaciones del Gobierno Nacional entre gastos ordinarios e inversión (cuadro número 5) puede llevar a apreciaciones inexactas. Según se anotó en otro capítulo de estas Memorias, dentro del renglón de "inversiones" se incluyen solamente las realizadas en obras

fijas, al paso que otros gastos tan esenciales o más para el desarrollo económico y social, quedan cobijados bajo el rubro de gastos de funcionamiento.

Al paso que los gastos del Gobierno Nacional han venido incrementándose por las causas señaladas, los ingresos corrientes han experimentado solamente un pequeño aumento nominal, en pesos corrientes y una disminución real en pesos constantes, según puede apreciarse en el cuadro número 6.

CUADRO NUMERO 6

INGRESOS CORRIENTES DEL GOBIERNO NACIONAL

(en millones de pesos)

Años	Impuestos directos	Impuestos indirectos a/.	Otros ingresos corrientes	Total ingresos corrientes
	A PESOS CORRIENTES			
1957	600.7	258.5	296.6	1.155.8
1958	762.3	274.7	206.1	1.243.1
1959	947.1	472.4	304.9	1.724.4
1960	1.111.9	728.1	202.9	2.042.9
1961	1.139.7	778.5	212.5	2.130.7
1962	1.201.0	736.0	206.0	2.143.0
	A PESOS CONSTANTES DE 1958 - b/.			
1957	674.2	290.1	332.9	1.297.2
1958	762.3	274.7	206.1	1.243.1
1959	839.6	418.8	270.3	1.528.7
1960	897.4	587.7	163.8	1.648.8
1961	798.7	545.6	148.9	1.493.1
1962	731.0	448.0	125.4	1.304.3

a/. No incluye diferencial cambiario en ningún año.

b/. Deflactadas las cifras a pesos corrientes, empleando los precios implícitos que para el consumo del Gobierno — Indices, base 1958 = 100 traen las Cuentas Nacionales, Banco de la República.

También debe destacarse el bajo porcentaje de participación del Gobierno en el volumen total del ingreso nacional. La tasa correspondiente a Colombia es considerablemente inferior a la registrada en otros países del Mundo, aun en aquéllos de igual o menor desarrollo que el nuestro. El cuadro número 7 ilustra esta situación.

CUADRO NUMERO 7

PARTICIPACION DE LOS INGRESOS CORRIENTES DE LOS GOBIERNOS CENTRALES EN LOS INGRESOS NACIONALES DE DISTINTOS PAISES

1960

(en millones - moneda de cada país)

	Ingreso nacional	Ingresos corrientes	Participación porcentual
Argentina	626.006.0	109.690.8	17.5%
Brasil	1.879.2	233.0	12.4%
Canadá	27.104.0	5.124.0	18.9%
México	120.100.0	12.996.2	10.8%
Estados Unidos	412.214.0	95.078.0	23.1%
Chile	3.895.0	707.7	18.2%
Venezuela	19.439.0	5.092.5	26.2%
Francia	216.2	60.2	27.8%
España	495.8	72.7	14.7%
Colombia	21.822.0	2.132.3	9.8%
Según estudio (sin incluír diferencial cambiario [1]):			
1960	—	—	8.8%
1963	—	—	5.0%

Fuente: Estadísticas Públicas, Naciones Unidas.

[1] El diferencial equivale al 1%.

Para subsanar las deficiencias del ingreso corriente del Gobierno Nacional, el Ministro de Hacienda presentó desde noviembre del año pasado una serie de proyectos para crear nuevos tributos y obtener una ampliación de los ingresos corrientes. Hasta el momento de escribir estas líneas, solamente se han aprobado los gravámenes al consumo de cerveza, al 5 y 6, al Totogol y similares. Estos, de señalada utilidad y ventaja para los fiscos regionales, no aumentan los ingresos de la Nación.

Frente a esta situación y ante el progresivo deterioro de las finanzas públicas, el Gobierno presentó a consideración del Parlamento un proyecto de facultades extraordinarias en materia fiscal y monetaria. Según se indicó ya, algunas de las medidas previstas en este proyecto son de carácter extraordinario y limitadas en el tiempo. Tal la cuota adicional del 20% al Impuesto sobre la Renta y Complementarios. Otras, como la revisión de la organización administrativa y el

impuesto general a las ventas, tienden a lograr una estabilidad duradera en las finanzas públicas.

Pero, según se advierte en la exposición de motivos al proyecto a que vengo refiriéndome, las medidas en él previstas no son sustitutivas sino complementarias de los proyectos fiscales y tributarios presentados con anterioridad. Sin el concurso del uno y de los otros no será posible obtener una situación sana de equilibrio fiscal.

Los proyectos tributarios del Ministerio de Hacienda y muy particularmente el proyecto sobre facultades extraordinarias, han sido criticados por algunos sectores, con el argumento de que el país no resiste nuevos tributos, y que los gravámenes contemplados en los proyectos desalentarán el ahorro, la capitalización y la inversión, y, por lo tanto, el progreso general de la Nación.

Pero, se anotó ya y se presentaron cifras que indican la baja participación del Estado en el ingreso nacional y la disminución de sus entradas corrientes en términos reales, a partir de 1960.

Es inexacto, por lo tanto, afirmar que el país no resiste más contribuciones al Estado. Sucede en realidad, que los resultados del sistema tributario existente no son siempre los más adecuados, por razón de fallas fundamentales que exigen su revisión.

Es aconsejable, en primer término, procurar una mayor diversificación de las fuentes de ingreso al Estado.

En el cuadro número 8 se aprecia cómo más de la mitad de los ingresos corrientes tienen como única fuente el impuesto sobre la renta y complementarios:

CUADRO NUMERO 8

Años	Impuestos directos	Impuestos indirectos	Otros ingresos corrientes	Total ingresos corrientes
	PARTICIPACION PORCENTUAL			
1957	52.0	22.3	25.7	100.0
1958	61.3	22.1	16.6	100.0
1959	54.9	27.4	17.7	100.0
1960	54.4	35.7	9.9	100.0
1961	53.5	36.5	10.0	100.0
1962	56.0	34.4	9.6	100.0

El impuesto a la renta realiza en forma más adecuada el principio de la proporcionalidad entre la capacidad económica del contribuyente y el impuesto que debe pagar. También posee ventajas técnicas sobre otros tipos de impuestos. Por estas razones continuará representando el mayor porcentaje de ingresos estatales. De otra parte, la diversificación a la cual se ha hecho referencia, permitirá incrementar los ingresos públicos, logrará una distribución más equitativa de la carga impositiva y una mejor realización de la universalidad de los tributos.

Pagar impuestos y contribuír con ellos al mantenimiento de las instituciones nacionales, al progreso del país y a su desarrollo económico, debería ser una meta universal dentro de los colombianos. Creo que nadie discute la filosofía de la universalidad de los impuestos como una de las bases esenciales para consolidar la nacionalidad y hacer responsables a los ciudadanos por los bienes y servicios públicos.

A lograr esta finalidad tienden varios de los proyectos presentados a consideración del Parlamento. Así, por ejemplo, el impuesto al gasto excesivo, el incremento en las tarifas del impuesto de timbre y del impuesto de sucesiones.

Precisamente sobre el tema en referencia, se expresa lo siguiente en la exposición de motivos al proyecto de facultades extraordinarias, a propósito del impuesto general a las ventas:

El siguiente cuadro muestra la comparación proporcional de tributos en Colombia y en otros países de la América Latina, según publicación reciente del Washington Post:

PAIS	Impuestos a la renta, personas jurídicas y naturales	Impuestos a las ventas, el consumo y otros indirectos	Impuestos exportaciones e importaciones	Monopolios estatales	Otros
Argentina	29%	33%	32%	—	6%
Bolivia	14	23	51	2%	8
Brasil	32	43	12	—	14
Chile	32	42	22	1	4
Colombia	52	10	34	1	4
Costa Rica	17	14	58	7	5
República Dominicana	18	23	44	—	16

PAIS	Impuestos a la renta, personas jurídicas y naturales	Impuestos a las ventas, el consumo y otros indirectos	Impuestos exportaciones e importaciones	Monopolios estatales	Otros
Ecuador	16	11	41	18	14
El Salvador	11	20	61	—	8
Guatemala	7	21	54	—	18
Haití	9	15	65	—	11
Honduras	15	29	56	—	—
México	37	29	27	—	6
Nicaragua	9	18	61	3	9
Panamá	19	19	44	12	7
Paraguay	12	25	21	—	42
Perú	47	22	21	4	5
Uruguay	7	26	37	—	30
Venezuela (excepto regalías petrolíferas)	38	40	11	9	2

El análisis del cuadro transcrito revela que en la totalidad de los países de América Latina existe una distribución de la carga tributaria, entre impuestos directos e indirectos, de tal naturaleza, que estos últimos guardan una adecuada proporción porcentual con los primeros y que, en la mayoría de los casos, los superan en valor. Se observa este fenómeno, no sólo en cuanto hace relación a los impuestos de importación y de exportación, sino también en lo relativo a impuestos sobre ventas, consumo y similares. Aun en el caso del Perú, la proporción entre impuestos directos e impuestos a las ventas, al consumo y otros, no acusa el desequilibrio que se observa en Colombia, donde los impuestos a la renta y complementarios equivalen a un 52% de los ingresos del Estado, al paso que los impuestos a las ventas, al consumo y similares ascienden tan sólo al 10%.

No existe, pues, en Colombia, una proporción razonable entre estos dos tipos de impuestos, y el monto de los impuestos a las ventas, al consumo, etc. representa un coeficiente bajo de los ingresos gubernamentales.

Esta situación constituye una injusticia en la distribución de la carga tributaria. El pequeño número de contribuyentes, que a través del impuesto sobre la renta, concurre efectivamente al sostenimiento del Estado, sufraga un 52% de sus gastos de funcionamiento e inversión.

Por lo demás son claros y no es necesario insistir sobre ellos, los efectos de una situación de tal naturaleza sobre la capitalización y la inversión.

La situación de emergencia fiscal que vive el país, ha hecho necesario recurrir a una cuota extraordinaria del 20% sobre el impuesto a la renta y complementarios.

El Gobierno anterior debía apreciar también como una necesidad de urgencia recurrir a una cuota especial sobre el impuesto de la renta y complementarios, a pesar de los inconvenientes técnicos que ella pueda llegar a tener, porque presentó un proyecto similar al incluído en el que hoy presenta el Gobierno, a principios del año pasado.

Además, he observado que el distinguido Senador del MRL, doctor Juan José Turbay, propuso una iniciativa semejante al referirse al impuesto sobre la gasolina.

Pero, por las razones indicadas, este recurso debe considerarse —y así se señala en el proyecto—, como un recurso temporal. Es indispensable y de la mayor urgencia, incrementar los gravámenes indirectos para aliviar la presión tributaria que hoy soporta un número reducido de colombianos y para fomentar la inversión. De allí que se proponga al ilustrado criterio del Congreso un impuesto general a las ventas que realicen los productores e importadores. Este impuesto se orienta a ampliar el número de contribuyentes y a distribuír entre ellos de manera equitativa, el sostenimiento del Estado al cual, por deber moral y cívico, deben concurrir todos los asociados.

La tendencia moderna se orienta definitivamente hacia esta clase de impuestos, los cuales según demuestran las estadísticas referidas, constituyen parte sustancial de los ingresos oficiales en otros países.

Durante muchos años se estimó que los impuestos indirectos no realizaban, como los directos, el principio de la proporcionalidad entre la capacidad económica de cada persona y su contribución a los gastos del Estado.

Conviene observar, sin embargo, que impuestos de esta naturaleza afectan en mayor medida a quienes, por tener ingresos más elevados, pueden destinar sumas mayores para gastos de consumo, sobre todo si del impuesto se excluyen los alimentos de consumo popular y las drogas, como se propone en el proyecto. Esta consideración y la necesidad de ampliar la base de contribuyentes, ha revaluado en épocas modernas la tesis expuesta.

En relación con el impuesto sobre la renta y complementarios, debe observarse que aunque la Ley 81 de 1960 llenó vacíos de la legislación anterior y enmendó algunos de sus defectos, produjo como resultado una disminución en el crecimiento normal del impuesto sobre la renta, a precios corrientes, a partir de 1961; también, un menor recaudo para dicho año en comparación con los estimativos presupuestales y una disminución del producido del impuesto a la renta en términos de valor real, a precios constantes. Los dos primeros fenómenos se aprecian en el cuadro número 9; el último en el cuadro número 10.

CUADRO NUMERO 9

IMPUESTO SOBRE LA RENTA Y COMPLEMENTARIOS COMPARACION ENTRE ESTIMATIVOS Y PRODUCTOS EN LAS VIGENCIAS DE 1950 A 1962

(A pesos corrientes de cada año)

Años	Estimativos	Productos	Menor producto	Mayor producto
1950 ...	164.249.000	203.227.456	—	38.978.456
1951 ...	196.168.823	257.569.014	—	49.139.374
1952 ...	208.429.640	298.992.728	—	90.563.088
1953 ...	287.454.703	308.184.738	—	20.730.034
1954 ...	395.330.000	414.887.453	—	19.557.453
1955 ...	419.354.447	468.088.371	—	48.733.924
1956 ...	535.500.000	545.626.037	—	10.126.037
1957 ...	507.800.000	552.723.515	—	44.923.505
1958 ...	562.000.000	715.288.127	—	153.288.127
1959 ...	607.641.900	877.537.385	—	269.895.485
1960 ...	886.254.000	1.032.175.426	—	145.921.426
1961 ...	1.086.138.179	1.045.111.079	41.027.099	—
1962 ...	1.411.776.539	1.112.258.304	299.518.235	—

Fuente: Contraloría General de la República.

CUADRO NUMERO 10

COMPARACION ENTRE LOS CRECIMIENTOS MONETARIOS REAL Y NOMINAL DEL IMPUESTO SOBRE LA RENTA Y COMPLEMENTARIOS

	A precio corriente		*A precios constantes de 1958*	
Años	Producto	Tasa de crecimiento	Producto	Tasa de crecimiento
1950	203.227.456	—	401.635.200	—
1951	257.569.014	+ 26.74%	477.864.500	+ 18.98%
1952	298.992.728	+ 16.08%	527.324.000	+ 10.35%
1953	308.184.738	+ 3.07%	524.123.700	— 0.61%
1954	414.887.453	+ 34.62%	619.235.000	+ 18.15%
1955	468.088.371	+ 12.82%	663.014.600	+ 7.07%
1956	545.626.037	+ 16.56%	730.423.000	+ 10.17%
1957	552.723.515	+ 1.30%	620.340.600	— 15.07%
1958	715.288.127	+ 29.41%	715.288.127	+ 15.31%
1959	877.537.385	+ 22.68%	777.958.670	+ 8.76%
1960	1.032.175.426	+ 17.62%	833.071.300	+ 7.08%
1961	1.045.111.079	+ 1.25%	732.383.300	— 12.09%
1962	1.112.258.304	+ 6.42%	676.967.900	— 7.57%

Fuente: Contraloría General de la República. Cifras deflactadas en base a los índices de precios implícitos para el consumo del Gobierno. Cuentas Nacionales, Banco de la República.

Las cifras anteriormente señalas, indican que la legislación sobre el impuesto a la renta y complementarios adolece de deficiencias. Entre ellas pueden mencionarse:

Las exenciones. Sobre este punto que afecta la recta distribución de la carga tributaria y la universalidad del impuesto, dice la exposición de motivos del proyecto de facultades extraordinarias:

LAS EXENCIONES

Es este un capítulo serio y complicado. La política de exenciones equivocada y poco técnica, ha producido desequilibrios graves en los ingresos nacionales. Como las exenciones no se decretan cuantitativamente, el Congreso no sabe la merced que otorga al implantarlas, y existen muchos casos, aun en entidades oficiales descentralizadas que perciben grandes utilidades según los balances que presentan, y que no contribuyen al mantenimiento del Estado.

Que aquéllas tengan preferencia sobre las compañías privadas que pagan impuestos, tiene generalmente justificación. Pero que no contribuyan con una parte de sus utilidades al mantenimiento del Estado que las protege y al cual pertenecen, parece una equivocación de carácter fiscal.

Y las exenciones a las industrias básicas y a las cooperativas y a los organismos oficiales y a tantos otros sectores de la producción y el consumo, pueden tener justificaciones individuales, pero sería más técnico atender al estímulo que las leyes han querido dar a ciertas actividades, por medio de subsidios en cuantía determinada y no de exenciones que cuando se decretan son incalculables.

Con el objeto de dar a ustedes una idea respecto a las exenciones vigentes, cito a continuación algunos de los sectores económicos más importantes que gozan actualmente de exenciones al impuesto sobre la renta y complementarios.

Existen dos tipos de incentivos tributarios en Colombia: uno de carácter general, encaminado al desarrollo de nuevas industrias, al uso de materias primas colombianas y a la diversificación de exportaciones; otro, aplicable a actividades económicas específicas, tales como la agricultura y los hoteles de turismo.

Dentro del primer grupo se destacan las siguientes:

1. *Reservas para desarrollo económico.* La Ley 81 de 1960 permite a los contribuyentes establecer una reserva especial exenta del 5% de sus utilidades netas, durante un período de 10 años, a partir de 1961 hasta 1970.

2. *Industrias básicas.* Beneficia tanto a industrias ya establecidas como a nuevas industrias que se organicen con anterioridad al 31 de diciembre de 1965. La exención puede llegar hasta el 100% de los impuestos sobre la renta y patrimonio, hasta el año gravable de 1969.

3. *Fábricas de artículos de hierro y acero.* Gozan de una exención del 100%, hasta 1969, cuando utilicen materias primas de Paz del Río, en porcentaje no inferior del 50%.

4. *Exportadores.* Para las personas dedicadas a exportaciones menores existe una exención consistente en presumir de derecho que la renta liquidada derivada del negocio de exportaciones constituye el 40% del precio bruto de las ventas de los productos exportados, autorizándose al contribuyente para deducir dicha renta exenta, de ingresos de cualquier fuente.

Entre las exenciones que benefician actividades concretas, pueden citarse las siguientes:

1. *Petróleo y gas natural.* Las firmas dedicadas a estas actividades gozan de beneficios especiales de depreciación y amortización, y tienen límites máximos al valor total de sus impuestos, si celebraron sus respectivos contratos antes de la modificación introducida al Código de Petróleos en 1961.

2. *Industrias mineras y otras industrias extractivas.* Tienen beneficios especiales de depreciación y amortización. A partir de 1953 gozan de una exención al impuesto sobre el patrimonio, durante el período de organización e instalación. Las inversiones en minería de oro, plata y platino gozan de exención al impuesto patrimonial y de exceso de utilidades.

3. *Agricultura.* Existen exenciones especiales para las nuevas plantaciones de caucho, cacao, aceitunos y otros árboles y plantas oleaginosas. Para todas las labores de agricultura, con excepción de la ganadería, existe la posibilidad de imputar pérdidas de ejercicios anteriores, durante un período de 5 años. Sobre las mejoras efectuadas con posterioridad a 1958, superiores a $ 100.000.00, se faculta al contribuyente para reducir su renta gravable en un 50%, durante los años de 1958 a 1968. Asímismo, se autoriza una reducción del 50% del impuesto sobre el patrimonio y sobre exceso de utilidades, por los mismos años. Estas exenciones también benefician a los contribuyentes que transformen tierras improductivas en terrenos para la agricultura. Las inversiones en

maquinaria agrícola efectuadas con posterioridad al 1º de enero de 1958 gozan de exención patrimonial, al igual que las inversiones en ganado de cría.

4. *Bosques.* La explotación de maderas goza del mismo sistema favorable de depreciación que la minería, y las inversiones en bosques y en reforestación están favorecidas con una exención de 5 años.

5. *Pesca.* Las empresas pesqueras estuvieron exentas de impuestos sobre la renta, patrimonio y exceso de utilidades durante los años de 1958 a 1962, inclusive.

6. *Propiedad raíz.* La renta proveniente de casas o departamentos construídos después del 1º de enero de 1960 se halla exenta de impuestos a la renta, patrimonio y exceso de utilidades, dentro de ciertas condiciones. Igualmente las casas construídas o adquiridas con préstamos del Fondo Rotatorio del Ejército o del Instituto de Crédito Territorial, están libres de todo impuesto, mientras permanezcan hipotecadas a dichas instituciones. Aunque esta clase de exenciones no puede obtenerse actualmente para objetos distintos a los residenciales, las exenciones ya concebidas bajo el imperio de leyes anteriores, tales como las que benefician al Hotel Tequendama, continuarán en vigencia mientras se mantengan las hipotecas.

7. *Empresas colombianas de aviación.* Bajo ciertas condiciones, están exentas del impuesto a la renta y complementarios, durante un período de 10 años, contados a partir de 1960.

8. *Compañías inversionistas.* Gozan de exención de impuestos a la renta y complementarios.

9. *Compañías de servicios públicos.* Las compañías de electricidad y otros servicios públicos pueden pagar sus impuestos a la renta mediante pagarés a 20 años, con interés máximo del 3%. Están exentas, además, del impuesto al patrimonio.

10. *Hoteles de turismo.* Las inversiones en hoteles de turismo están exentas del impuesto a la renta y del complementario sobre patrimonio, por un período de 10 años. Todos los hoteles, restaurantes, departamentos y edificios industriales de San Andrés y Providencia se hallan exentos del im-

puesto a la renta, al patrimonio y al exceso de utilidades, por un período de 10 años, contados a partir de 1959.

11. *Ensamble de vehículos.* Los productores o ensambladores de motores, automotores, partes y accesorios se hallan exentos del impuesto a la renta y complementarios, durante 10 años o hasta tanto que la renta exenta llegue al 150% del capital pagado.

12. *Publicaciones.* Los contribuyentes dedicados a la publicación de obras científicas o literarias y textos de estudio, gozan de exenciones del impuesto a la renta y al patrimonio a partir de 1959 hasta 1962.

Por cuanto hace a la imposición a las personas jurídicas, las tarifas de las sociedades anónimas no guardan relación, por lo elevadas, con las tarifas de otros tipos de sociedades, tales como las sociedades de responsabilidad limitada y las sociedades colectivas. Este fenómeno, unido a la doble tributación de las utilidades de dichas sociedades, desalienta las inversiones en el tipo de asociación más empleado en épocas modernas para el avance industrial necesario en el desarrollo económico y social del país. Particularmente afectadas resultan las empresas que producen mayores utilidades, muchas veces simplemente en razón de un mayor capital invertido, pues la tarifa que grava las sociedades anónimas es progresiva.

La diferencia de intensidad entre el gravamen de las sociedades anónimas y otros tipos de sociedades, particularmente las de responsabilidad limitada, podría justificarse con el argumento de que las últimas sirven las necesidades de la pequeña y la mediana industrias. Ello que puede ser cierto en otros países, no lo es en Colombia, pues en nuestro país no existe limitación al capital máximo de las sociedades limitadas. Solamente existe una limitación en cuanto al número de los asociados. Pero esta misma limitación puede conducir a través del régimen tributario que se comenta, a gravar proporcionalmente menos a grupos limitados de personas de muchos haberes que a sociedades anónimas de las cuales sean accionistas sectores muy amplios de la nación, pertenecientes a los más variados estratos sociales.

El Gobierno ha presentado iniciativas que tienden a reformar algunos de los defectos de la legislación tributaria y en la actualidad expertos nacionales y una misión de la Organización de los Estados Americanos concluyen un estu-

dio detallado y completo de las normas sustantivas tributarias que rigen en el país. Como resultado de dicho estudio sería posible introducir reformas completas a la Ley 81 de 1960, mediante proyectos de ley para estudio del Congreso.

No solamente las leyes sustantivas que regulan la tributación en Colombia, sino también las procedimentales y la administración de unas y otras, presentan serios problemas y deficiencias para cuya solución trabaja el Gobierno. Ya se observó, por ejemplo, la pérdida que en valores monetarios reales sufre el fisco por la diferencia en tiempo entre la percepción de la renta gravada por el contribuyente, la liquidación del impuesto respectivo y la percepción efectiva del mismo. Este fenómeno constituye uno de los factores de mayor incidencia en la inelasticidad del coeficiente de aumento de los ingresos del Gobierno frente a un incremento del ingreso nacional.

Existen también deficiencias en la organización, funcionamiento y métodos de trabajo de las entidades o dependencias encargadas de recibir las declaraciones de renta, revisarlas, efectuar las liquidaciones y velar por el pago oportuno de los impuestos. Estas circunstancias facilitan la evasión de los impuestos y retardan el pago de los mismos. El Gobierno, con la colaboración de técnicos colombianos, de la Alianza para el Progreso y de las Naciones Unidas, adelanta un programa de revisión de la estructura, organización y métodos de trabajo de dichas dependencias y, al aprobarse las facultades extraordinarias, tomará con base en ellas las siguientes nuevas medidas de importancia en este campo, a saber:

1ª Establecer una oficina dedicada al mejoramiento de la recaudación de impuestos, en coordinación con la División de Impuestos Nacionales, y tendrá, además, una sección dedicada al análisis de las medidas para mejorar la percepción de los impuestos.

2ª En la División de Impuestos se establecerá un sistema de archivo básico para todos los contribuyentes, con base en las declaraciones que se reciban en el presente año. La referencia de cada cuenta individual será el número de la cédula de ciudadanía que haya sido anotada en la declaración.

Este número figurará también en todos los documentos que afecten las cuentas del contribuyente. Para hacer la tran-

sición rápida entre la organización manual o deficientemente mecanizada que existe hoy en el Ministerio y la que será operada por un computador electrónico, se prevé la posibilidad de alquilar temporalmente servicios electrónicos y mecanizados que adelanten la transformación.

3ª Desarrollo de un programa destinado al cobro de todas las cuentas pendientes, para lo cual se prevén las siguientes medidas:

a) Producir una lista de contribuyentes en mora por las cuentas superiores a $ 1.000.00 que existan en 30 de junio del presente año, por todos los años gravables hasta el de 1961.

b) Se hará una cuidadosa verificación entre las tarjetas del archivo y los documentos de tabulación para asegurar la exactitud de los cobros.

c) Al hacer dicha revisión se aprovechará para eliminar algunas tarjetas con saldos muy pequeños, correspondientes a años anteriores a 1957, a fin de aplicar la condonación ordenada por la Ley 81 de 1960, que hasta la fecha no se ha aplicado.

d) Las listas que se produzcan serán pasadas para tabulación y control y luégo enviadas a las dependencias de Cobro y de Ejecuciones Fiscales.

Los contribuyentes que figuren en esas listas serán llamados a las Oficinas de Hacienda para aclarar las dudas que haya al respecto y para tomar las providencias necesarias para el cobro de los saldos pendientes.

En el campo de los derechos de aduana, también adolece la legislación vigente de numerosas fallas, cuya solución se busca a través del proyecto de facultades extraordinarias para modificar el arancel, actualmente al estudio, en último debate, de la Cámara Plena.

Este proyecto busca los siguientes objetivos más importantes:

1º Derogar el sinnúmero de exenciones que hoy existen a los impuestos de aduana, exenciones que en el año pasado representaron un 68% de los recaudos por concepto de los derechos arancelarios. Es decir, que por cada peso ingresado al Tesoro Nacional por concepto de impuesto de aduana, dejaron de percibirse $ 0.68 por razón de exenciones.

También en la exposición de motivos al proyecto de facultades extraordinarias en materia fiscal anotó el Ministro de Hacienda:

> En muchas ocasiones se justifican. ¿Pero ustedes mismos no se sorprenden si les informo que el año pasado las exenciones se elevaron a un 68% de los recaudos de la renta de aduanas? ¿Y que muchas entidades, que si bien no tienen objetivos de lucro, hacen negocios y sin embargo no pagan impuestos?

2º Sustituír la nomenclatura del arancel colombiano, que es la de Ginebra, por la de Bruselas (NAB), más técnica, más moderna y avanzada. Esta nomenclautra ha sido adoptada por más de 60 países, por el Mercado Común Europeo y por la Zona Latinoamericana de Libre Comercio. Su adopción facilitará la administración del arancel y las relaciones de comercio internacional de Colombia con otros países, particularmente con las naciones miembros de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC).

3º Se persigue, en tercer lugar, modificar posiciones concretas de la tarifa arancelaria, con el objeto de adecuarla a las metas del plan de desarrollo económico y social. Como puede apreciarse, estas modificaciones persiguen principalmente finalidades económicas y no fiscales.

4º Modificar posiciones concretas del arancel a través del Consejo de Política Aduanera, por el término de cuatro años, con el objeto de mantenerlo permanentemente actualizado y acorde con las exigencias del desarrollo económico del país. En esta forma se sigue el ejemplo que con tanto éxito han aplicado otras naciones, entre ellas las más avanzadas del mundo, de considerar el arancel como un instrumento esencial dinámico que debe mantenerse permanentemente actualizado por parte de los organismos competentes del Gobierno.