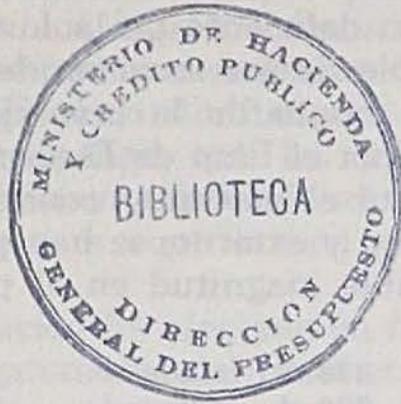




La política fiscal y la situación fiscal en Colombia, en el marco de la Constitución Política y de la Ley 100 de 1993, se han desarrollado en un contexto de reformas estructurales y de apertura económica. El presente documento analiza el impacto de estas reformas en la recaudación fiscal y en la inversión pública, así como las perspectivas futuras de la política fiscal en Colombia.

IV POLITICA Y SITUACION FISCAL

El presente documento analiza el impacto de las reformas estructurales y de apertura económica en la recaudación fiscal y en la inversión pública, así como las perspectivas futuras de la política fiscal en Colombia.



La política fiscal posee una especial importancia en el campo de la Hacienda Pública y de la economía general del país, por su relación esencial con el desarrollo y con la estabilidad, metas generales y últimas de la política financiera del Gobierno. La presencia de déficit fiscales y la utilización de recursos inflacionarios en el presupuesto o como medio para compensar el desequilibrio entre ingresos corrientes y gastos de funcionamiento e inversión, constituyen probablemente la más peligrosa fuerza de expansión monetaria y han sido en los últimos años la causa más común del proceso inflacionario que ha vivido el país. Por cuanto hace al desarrollo, una política fiscal sana debe procurar la canalización de la mayor cantidad de recursos hacia la inversión, sin que esta canalización, de otra parte, constituya una amenaza para el ahorro y para la inversión privada.

Debe concluirse con toda objetividad, que la situación fiscal de los últimos años no ha sido satisfactoria y que las perspectivas para 1965 son desalentadoras, a menos que se adopten con decisión y celeridad medidas adecuadas, para cuyo establecimiento es indispensable el concurso del Congreso y la comprensión y ánimo ciudadano de los distintos sectores de la opinión pública.

Para lograr una comprensión global del problema fiscal, apreciar sus fallas y pesar su magnitud, conviene analizarlo

en forma general, no limitada a los años de 1964 y de 1965, aunque por obvias razones debe hacerse énfasis en ellos.

El sistema fiscal adolece de deficiencias estructurales que vienen manifestándose en la ocurrencia crónica de déficit fiscales, en un monto deficiente de la inversión pública y en uso muy considerable de los recursos del crédito.

A pesar de que el monto de la inversión pública ha sido inferior al requerido por el Plan de Desarrollo Económico y Social, y no obstante el uso muy considerable de los recursos del crédito interno y externo, se han presentado déficit fiscales de considerable magnitud en el período 1961-1963, así:

1961:	238.2	millones.
1962:	792.4	millones.
1963:	210.3	millones.

Aunque el volumen deficiente de inversión pública depende de muchos factores, tales como dificultades administrativas, el más importante lo conforman las deficiencias estructurales del sistema fiscal, fenómeno que puede apreciarse a través de las cifras de inversión con recursos del presupuesto, a precios corrientes, en el período 1961/1964.

1961:	1536	millones.
1962:	1243	millones.
1963:	1237	millones.
1964:	1498	millones.

Aun con mayor claridad se aprecia el efecto de los desajustes fiscales en el nivel de inversión pública, si las cifras anteriores se reducen a términos reales, es decir si se tiene en cuenta la pérdida de poder adquisitivo de la moneda. Se verá entonces que el monto de la inversión en 1961 fue superior en no menos de un 25% a la realizada en 1963 y a la prevista para 1964. Además, aunque no se han concluido las cifras necesarias para un cálculo exacto, puede decirse que en 1963 la inversión real del sector público fue inferior en más de una tercera parte a lo requerido por el Plan. Las deficiencias de inversión pública han sido particularmente agudas en los ramos de transporte, educación y salud pública. Solamente en vivienda, en energía eléctrica y en minería el nivel de inversión pública se acerca a las previsiones del programa de desarrollo.

La deficiencia de recursos domésticos para atender las necesidades de inversión pública ha exigido un volumen con-

siderable de crédito externo. En 1963 un 25% de las inversiones del sector público se financió con ayuda externa. Aunque el monto de la deuda externa es aún tolerable y permite alguna expansión adicional y a pesar de que su servicio es compatible con los ingresos corrientes de divisas y con las disponibilidades presupuestales, es evidente el peligro que encierra una ampliación ilimitada de este tipo de recursos, e irreal y utópico pensar que las entidades financieras internacionales continúen asistiendo al desarrollo de la inversión colombiana sin una contribución y sin un esfuerzo interno considerables.

Esta situación ha afectado en forma preocupante el crecimiento neto promedio del producto nacional. En el período 1961 - 1963, fue solamente de un 4.5%, cifra considerablemente inferior a la meta de 5.6% consignada en el Plan de Desarrollo. Igualmente, el ingreso *per cápita* aumentó solamente en un 1% al año contra un porcentaje deseable del 2.6%.

Puede concluirse entonces que el éxito del Plan se halla seriamente amenazado por las deficiencias estructurales que afectan la situación fiscal. Graves serían las consecuencias de una falla del programa de desarrollo, si se tiene en cuenta la necesidad de asegurar el crecimiento del producto bruto interno en forma más acelerada que el permanente aumento de la población; dar empleo, educación, asistencia médica y social y vivienda a los colombianos; adelantar obras de infraestructura para el desarrollo industrial y tecnificar la producción agrícola y ganadera.

El desequilibrio entre ingresos corrientes, gastos de funcionamiento y necesidades de inversiones se ha compensado en gran parte con el uso de recursos del crédito, cuya cuantía en el período 1961 - 1963 ha sido como sigue, según el informe fiscal del Contralor General de la República correspondiente al último de los citados años:

1961:	938.	millones.
1962:	922.	millones.
1963:	755.	millones.

Parte de estos créditos constituyen deuda interna a plazo relativamente largo y por lo tanto su impacto inflacionario inmediato es de poca consideración. Tal es el caso de los bonos agrarios emitidos para financiar los programas del Instituto Colombiano de la Reforma Agraria y los Bonos Ley 21

que deben suscribir los bancos comerciales en cantidad equivalente al 5% de sus depósitos, para arbitrar recursos destinados al desarrollo.

Otra parte ha sido ayuda externa a largo plazo, a la cual se hizo referencia en párrafo anterior. Pero la mayor parte de estos créditos de que ha sido necesario hacer uso para compensar el desequilibrio de los ingresos corrientes frente a los gastos de funcionamiento e inversión, ha sido inflacionaria, con su secuela de consecuencias negativas en el campo monetario y sobre el cambio exterior.

Según se anotó en el capítulo correspondiente a la situación y a la política monetaria, el uso de recursos inflacionarios para financiar el desequilibrio presupuestal, ha constituido una de las mayores fuerzas de expansión monetaria y ha traído como resultado la necesidad de imponer severas restricciones al crédito bancario, con la consiguiente distorsión en la distribución de los recursos financieros entre los distintos sectores de la vida nacional y, a pesar de tales restricciones, no ha sido posible mantener el nivel de los medios de pago en relación compatible con el aumento del producto nacional, circunstancia que constituye una amenaza para la estabilidad cambiaria, el nivel de precios, el poder adquisitivo de los salarios, la capacidad de consumo de muchos grupos, el nivel del ahorro nacional y los costos de producción.

El desajuste fiscal a que viene haciéndose referencia puede apreciarse en forma clara si se compara el nivel de ingresos corrientes con el de los gastos de funcionamiento e inversión, en el período 1958 - 1964, tomando como base el informe del Contralor, correspondiente al año de 1963:

En 1958	Gastos totales	1.673	—	Ingresos corrientes	1.637	Diferencia	+	36
En 1959	Gastos totales	1.833	—	Ingresos corrientes	1.916	Diferencia	+	83
En 1960	Gastos totales	2.294	—	Ingresos corrientes	2.132	Diferencia	—	162
En 1961	Gastos totales	3.495	—	Ingresos corrientes	2.199	Diferencia	—	1.296
En 1962	Gastos totales	3.386	—	Ingresos corrientes	2.143	Diferencia	—	1.243
En 1963	Gastos totales	4.176	—	Ingresos corrientes	3.236	Diferencia	—	940
En 1964	Gastos totales	5.081	—	Ingresos corrientes	4.148	Diferencia	—	933

Se ha afirmado frecuentemente que esta situación proviene de un aumento excesivo de los gastos de funcionamiento del Gobierno Nacional y que por ende su solución debe buscarse en un drástico recorte de esos gastos, ya que los niveles de tributación son excesivos y constituyen una amenaza para la inversión privada y para el bienestar social. Conviene analizar con toda seriedad, detalle y objetividad

este planteamiento con el fin de derivar conclusiones realistas y útiles y de proyectar posibles soluciones.

El Gobierno Nacional es consciente del problema que significa el crecimiento de los gastos de funcionamiento y ha procurado solucionarlo en la medida de lo posible y dentro de las limitaciones impuestas por la órbita propia de sus funciones. Para este fin integró a principios del año pasado la Comisión de Ordenamiento de la Administración Pública; solicitó más tarde facultades extraordinarias, que le fueron otorgadas por la Ley 21 de 1963; constituyó el Comité de Reducción del Gasto Público; decretó una reducción general del 10% en los gastos de funcionamiento de los establecimientos descentralizados que derivan auxilios o recursos del presupuesto nacional, y finalmente adoptó varios de los proyectos elaborados por el Comité. El Ejecutivo continuará y redoblará estos esfuerzos pero considera que la más rígida política de austeridad puede contribuir solamente en parte a solucionar el desajuste fiscal. De otra parte, juzga que para el éxito de esta campaña no basta adoptar medidas que limiten ciertas áreas del gasto público que si bien deben reprimirse y son posiblemente las de mayor impacto en la opinión pública, tales como la asignación y uso de vehículos oficiales no representan cifras suficientemente significativas dentro del conjunto total de los gastos oficiales. Deben adoptarse providencias de mayor incidencia en términos cuantitativos, sobre el gasto público, tales como una drástica reducción del personal de algunas entidades públicas, particularmente descentralizadas y aun la supresión por mandato de la ley de ciertas dependencias de la Administración. Pero para lograr estas finalidades se requiere el concurso decidido del Parlamento y de la opinión pública, particularmente del sector laboral.

Según los datos consignados en el Informe Fiscal del Contralor, correspondiente al año de 1963, los gastos de funcionamiento del Gobierno Nacional se han incrementado en un 250% entre 1958 y 1963, conforme al siguiente detalle:

Año	Cantidad	Indice
1958	1177 millones	100
1959	1148 "	98
1960	1494 "	127
1961	1963 "	167
1962	2143 "	182
1963	2939 "	250

Empero, si se reducen estas cifras a precios constantes, es decir, si se tiene en cuenta la pérdida de valor adquisitivo de la moneda, el crecimiento del gasto público aparece considerablemente menor, según puede apreciarse en el siguiente cuadro:

Año	Cantidad	Indice
1958	1177 millones	100
1959	1053 "	89
1960	1311 "	111
1961	1609 "	137
1962	1714 "	146
1963	1860 "	158

Aun a precios constantes el ritmo del incremento del gasto público es evidentemente elevado. Conviene por lo tanto analizar los distintos renglones que lo constituyen y su distribución entre los distintos ramos y dependencias de la Administración, a fin de detectar las causas del crecimiento y de poder estructurar soluciones adecuadas.

Los gastos de funcionamiento del Gobierno Central comprenden cuatro grandes capítulos:

1. Servicios Personales.
2. Gastos Generales.
3. Transferencias.
4. Servicio de la Deuda Pública.

1. *Servicios Personales.* — Constituye el renglón más apreciable de los gastos de funcionamiento y después de las transferencias es el que ha experimentado un aumento relativo mayor en el período que se analiza:

Año	<i>A precios corrientes</i>		<i>A precios constantes</i>	
	Cantidad	Indice	Cantidad	Indice
1958	432	100	452	100
1962	949	210	759	168
1963	1.282	283	811	179

Como causa de este incremento tan considerable de los gastos por servicios personales, que a su vez ha traído como consecuencia un aumento muy apreciable de los gastos generales en el renglón de viáticos y en las transferencias por

concepto de contribuciones a la Caja Nacional de Previsión Social para el pago de prestaciones sociales, pueden señalarse las siguientes, más importantes:

En primer término, la reforma administrativa de los años de 1960 y 1961, inspirada en la necesidad de prestar un mejor servicio y de habilitar a la Administración para adelantar el Plan Cuatrienal de Inversiones Públicas, que motivó la creación de nuevas dependencias, tales como el Departamento Administrativo de Planeación y el Servicio Civil; la ampliación de la mayor parte de los organismos existentes; el aumento de personal en muchas dependencias, y mejores remuneraciones.

En segundo término, el crecimiento vegetativo de las necesidades del servicio, tanto por el aumento de la población a una tasa cercana al 3%, cuanto por la acción creciente del Estado en campos que antes no atendía o que atendía deficientemente. El desarrollo del país ha requerido más médicos y más personal subalterno para los hospitales y clínicas; más maestros para las nuevas escuelas; más jueces que administren justicia.

En tercer lugar, cabe mencionar la nacionalización de algunos servicios que antes corrían a cargo de otras entidades, particularmente de los Departamentos, como consecuencia de su difícil situación fiscal y con miras a mejorar el servicio. Este proceso de nacionalización se ha hecho sin crear simultáneamente recursos adicionales que habiliten al Gobierno Central para satisfacer las nuevas cargas. Se destaca en este campo la nacionalización de la Policía, cuyos gastos de funcionamiento a cargo del Gobierno Nacional eran de \$ 54 millones en el año de 1958 y se elevaron en 1963 a \$ 354 millones, es decir, en un 550%.

En cuarto lugar, debe mencionarse la reclasificación de los grados ocupacionales de la casi totalidad de los servidores públicos, encaminada a procurarles ingresos mínimos para su subsistencia, y a obtener personal razonablemente capacitado, particularmente frente a la competencia y a las demandas crecientes del sector privado. A este respecto conviene anotar que el 88% de los empleados públicos tiene en la actualidad asignada una remuneración mensual inferior a \$ 1.000. Cómo obtener entonces eficiencia y calidad en el servicio y algunas veces, providencialmente excepcionales en nuestro medio, cómo garantizar su imparcialidad y pulcritud en el desempeño de las delicadas funciones que les están asig-

nadas. Es conveniente y oportuno analizar el número total de los funcionarios públicos y su distribución entre las distintas dependencias estatales, con el fin de limitarlo a lo indispensable y de hacer una redistribución del personal con base en volúmenes de trabajo y complejidad de las funciones, pero resulta utópico si no injusto, pensar en hacer economía disminuyendo su remuneración.

Finalmente, debe señalarse como causa del incremento tan considerable de los gastos por servicios personales en el año de 1963, el impacto de la Ley 1ª de 1963, que dispuso un alza general de salarios, tanto en el sector privado como en el público y que puede considerarse como una de las causas decisivas del proceso inflacionario que ha vivido el país. El impacto de esta Ley sobre el presupuesto de gastos puede calcularse en 300 millones de pesos anuales.

2. *Gastos Generales.* — El capítulo de gastos generales, que incluye compra de equipo, viáticos, materiales y suministros, se ha aumentado ligeramente a precios corrientes y ha disminuído a precios constantes, evidenciando los esfuerzos del Gobierno para la reducción del gasto público, aun con peligro de la eficiencia del servicio:

Años	Precios corrientes	Indice	Precios constantes	Indice
1958	200	100	—	100
1959	180	90	165	83
1960	222	111	195	98
1961	281	140	198	99
1962	259	129	207	104
1963	248	124	157	79

3. *Transferencias.* — Se incluyen bajo esta denominación las apropiaciones del presupuesto en favor de otras entidades de derecho público, particularmente los Departamentos y algunas entidades de asistencia social, o de personas de derecho privado para que éstas adelanten determinadas campañas o hagan ciertas erogaciones. En términos relativos su aumento ha sido el de mayor consideración dentro de las distintas partidas que conforman los gastos de funcionamiento. Este aumento obedece en primer término, al sinnúmero de leyes de auxilio, particularmente en los ramos de salud y de educación, leyes que el Congreso aprueba permanentemente con el ánimo de beneficiar a la Provincia, pero que

constituyen una pesada y progresiva carga de la Nación e implican factor grave de desequilibrio presupuestal por no preverse en ellas recursos concretos y no inflacionarios para cumplirlas. En segundo lugar debe señalarse la obligación impuesta por ley (sin recursos adicionales) de pagar el magisterio de primaria que ha significado un gasto adicional de \$ 572 millones.

En el siguiente cuadro se compendia el movimiento del capítulo de Transferencias durante los años 1958-1963:

Años	Precios corrientes	Indice	Precios constantes	Indice
1958	351	100	—	100
1959	257	73	236	67
1960	430	122	377	107
1961	616	176	434	124
1962	661	188	529	150
1963	1.009	287	639	182

4. *Servicio de la Deuda.* — Su aumento de un 46%, aproximadamente, en términos reales, ha obedecido principalmente a la insuficiencia de los ingresos corrientes para cubrir los gastos ordinarios y de inversión. Conviene observar, sin embargo, que contra lo que algunos piensan, el servicio de la deuda pública externa no significa una proporción excesiva del presupuesto ni en relación con los ingresos corrientes del Fisco. Por el contrario, es muy preocupante por sus efectos inflacionarios, la forma adoptada para el servicio de la deuda pública interna en el contrato llamado de conversión de dicha deuda, que celebró el Gobierno Nacional con el Banco de la República a fines de 1963. En virtud de ese acuerdo, el Banco Emisor asumió los pagos por amortización e intereses de la deuda interna del Gobierno Nacional. En cuanto este mecanismo implica pagos por el Banco de la República a terceras personas o entidades, constituye un recurso 100% inflacionario. En cuanto al servicio de los documentos de deuda pública que el Banco posee no es un factor de expansión ni causa de que se produzca una contracción monetaria que de otra manera habría tenido lugar. En el primer aspecto apuntado, el recurso de consolidación de la deuda pública constituye un gravísimo factor inflacionario inherente a los presupuestos de 1963, 1964 y 1965, cuyos efectos hacen imposible adelantar una política monetaria estable y constituye una amenaza permanente para el cambio interna-

cional. Es necesario, por lo tanto, lograr ingresos corrientes no inflacionarios que permitan servir normalmente la deuda pública interna y rescindir el contrato de consolidación.

Las cifras de crecimiento del servicio de la deuda en el período 1958 - 1963, son las siguientes:

Años	Precios corrientes	Indice	Precios constantes	Indice
1958	173	100	—	100
1959	156	90	143	83
1960	199	115	175	101
1961	280	162	230	133
1962	274	159	219	127
1963	400	231	253	146

El análisis de los distintos capítulos del gasto público entre 1958 y 1963 y de las causas que han motivado su incremento, indica desde luego la conveniencia y oportunidad de continuar una rígida política de austeridad, pero demuestra también que el Gobierno no ha procedido en forma alguna con ligereza o imprevisión en este campo y que buena parte del incremento de los gastos se ha debido a leyes del Congreso que elevan sueldos y nacionalizan o establecen nuevas cargas para la Nación sin recursos para atenderlas.

Un estudio de la distribución de los gastos de funcionamiento por ramos del servicio público lleva a similares conclusiones. A precios constantes, el aumento de los gastos de funcionamiento de los ramos distintos a guerra, policía y educación, ha sido de un 10% solamente, entre 1958 y 1964:

	1958	1964	1964	Cambios desde 1958	
		Precios corrientes	Precios constantes	Precios corrientes	Precios constantes
Guerra	277.1	677.9	415.6	145%	50%
Policía	54.4	388.3	242.3	614%	345%
Educación	124.8	632.5	394.0	407%	216%
Otros	547.7	970.2	604.4	77%	10%

Teniendo en cuenta los datos contenidos en el cuadro anterior, parece evidente, como lo anota el Contralor General de la República, que la más rígida política de austeridad no sería solución suficiente para el problema fiscal. Conviene, por lo tanto, estudiar la situación de los ingresos corrientes del Fisco.

Se anotó antes cómo algunos consideran excesiva la carga tributaria existente, condenan todo intento de ampliarla y aun solicitan su disminución. Empero, si se considera la participación del sector público en el ingreso nacional, factor que sirve para indicar si efectivamente la carga tributaria es excesiva, se encuentra que esa participación decreció entre los años de 1958 y 1962, y que es inferior a los porcentajes considerados como tolerables y a los existentes en otros países de desarrollo económico similar a Colombia:

INGRESOS CORRIENTES

(En miles de \$)

Años	Ingreso nacional	Impuestos directos		Impuestos indirectos		Gobierno Nacional ²		Gobierno departamental municipal ¹		Total General	
			%		%	Total	%	Impuestos	%	Total	%
1958 . .	16.459	887	5.4	713	4.3	1.600	9.7	698	4.2	2.298	14.0
1959 . .	19.081	1.101	5.8	736	3.9	1.837	9.6	828	4.3	2.665	13.95
1960 . .	21.822	1.229	5.95	376	4.1	2.175	10.0	859	3.9	3.034	13.9
1961 . .	25.102	1.360	5.4	889	3.5	2.249	8.95	935	3.7	3.184	12.7
1962 . .	28.241	1.463	5.2	790	2.8	2.253	8.0	1.054	3.7	3.307	11.7

¹ Los impuestos departamentales son indirectos.

² Incluyendo seguridad social.

Fuente: Banco de la República.

El porcentaje de participación en el ingreso nacional se incrementó el año pasado, como consecuencia del establecimiento del impuesto extraordinario del 20% adicional al de la renta y complementarios. Sin embargo, este recurso es temporal y no regirá en 1965.

No solamente se ha disminuído la relación entre el ingreso nacional y la carga tributaria total, sino que se ha deteriorado o estancado el producido de los distintos componentes del ingreso público.

En 1958, el impuesto sobre la renta y complementarios representaba un 5.3% del ingreso nacional. Este porcentaje se elevó a 5.4% en 1959, para decaer a 4.8% en 1960 y a 4.2% en 1961. Aunque en 1962 reaccionó ligeramente hasta situarse en 4.5%, este porcentaje es todavía inferior al registrado en 1959, en casi un 1%.

Esta disminución en la relación entre el ingreso nacional y el impuesto sobre la renta y el menor crecimiento vegetativo del impuesto a partir de 1960, obedeció a la reforma tributaria introducida por la Ley 81 de 1960. La Ley 81 significó indudablemente un alivio para los contribuyentes de todas clases y consagró interesantes sistemas de exención para promover ciertas actividades productivas de especial importancia, pero afectó seriamente los ingresos de la Nación, como resultado de varias de sus disposiciones, entre las cuales pueden recordarse las siguientes: autorización para dividir entre los cónyuges las rentas de trabajo hasta por \$ 60.000; reducción de las tasas de impuesto para rentas menores de \$ 44.000, y exención a los primeros \$ 5.000 de renta líquida, providencia esta última que eliminó cerca de 160.000 contribuyentes.

Para apreciar la intensidad del demérito en el rendimiento del impuesto sobre la renta, basta tener en cuenta que si su ritmo de crecimiento vegetativo se hubiera mantenido a los niveles de 1958 y de 1959, habría significado un 5.6% de la renta nacional en 1963, es decir, cerca de 1.600 millones, cantidad superior en 350 millones al producido efectivo de ese año e inferior al recaudo en el mismo del impuesto extraordinario del 20% que fue de 223 millones de pesos.

Por cuanto hace referencia a la renta de aduanas, su producido en pesos corrientes se ha estancado y en términos reales ha disminuído por varias causas: la situación precaria de divisas ha requerido un severo control de las importaciones; el cambio en la estructura de las importaciones ha determinado que se disminuyan las de bienes de consumo con altas tarifas aduaneras, y se incrementen las de materias primas y equipos que pagan un bajo impuesto arancelario; finalmente, han permanecido estáticas las tarifas del gravamen específico, a pesar de la pérdida de poder adquisitivo de la moneda. Esta circunstancia puede apreciarse en el siguiente cuadro:

Años	Precios corrientes	Precios constantes (Índice 1954 = 100)
1958	196	37.2
1959	365	64.9
1960	572	93.3
1961	568	84.7
1962	526	73.1
1963	579	—

No solamente el deterioro del impuesto sobre la renta y de la renta de aduanas ha incidido sobre la situación precaria de los ingresos corrientes de la Nación. También conviene recordar que a partir de 1958 muchos impuestos han sido eliminados, restringidos o cedidos a otras entidades, tal el caso del 15% de reintegro por exportaciones, que fue eliminado. En 1958 produjo cerca de \$ 400 millones, cantidad que equivale aproximadamente a \$ 750 millones a precios constantes, contra \$ 490 millones que producirá el diferencial cafetero en 1964.

Frente al deterioro de los ingresos corrientes y para conjurar los graves efectos de esa situación sobre el sistema monetario y cambiario y sobre la inversión pública, el Gobierno ha venido adoptando una serie de medidas:

En primer lugar, el establecimiento del diferencial cambiario, cuya forma de distribución señaló la Ley 83 de 1962, con ocasión de la modificación del tipo de cambio del dólar certificado que en esa época tuvo lugar. Ya se anotó, sin embargo, que en términos reales el producido del diferencial cambiario es inferior al impuesto del 15% sobre los reintegros, que se abolió en 1959.

Igualmente, en noviembre de 1962 el Ministro de Hacienda de entonces, doctor Sanz de Santamaría, presentó a consideración del Congreso un grupo considerable de proyectos tributarios, tales como el impuesto al gasto excesivo, a los consumos específicos, a la gasolina, a los viajes al exterior y sobre las declaraciones de renta; al consumo de cerveza, al "Totogol", al "5 y 6" y similares, y solicitó también el aumento de las tarifas del impuesto de sucesiones y donaciones, iniciativas cuyo producido total se calculó entonces en \$ 506 millones.

En la Memoria de Hacienda correspondiente al año de 1963 se hace un análisis detenido de cada una de las iniciativas en referencia. Basta en ésta destacar que de todos los proyectos presentados se aprobó únicamente el alza de tarifas sobre el consumo de cerveza y sobre los juegos de "Totogol", "5 y 6" y similares, cuyo producido beneficia a los fiscos departamentales exclusivamente. El impuesto de \$ 0.50 por galón de gasolina no fue aprobado y solamente pudo establecerse uno de \$ 0.10 en desarrollo de las disposiciones sobre el impuesto de ventas contenidas en la Ley 21 de 1963. Esta Ley elevó también la tarifa del impuesto de sucesiones y donaciones, pero en forma menos considerable que la propuesta

en noviembre de 1962. Finalmente, el impuesto a los consumos específicos se transformó en la citada Ley 21 por el de las ventas, cuyo producido indudablemente será mucho mayor, pero cuya vigencia fue aplazada hasta el primero de enero de 1965.

También en 1963 se elevaron las tarifas del papel sellado y del impuesto de timbre nacional. Este aumento representa ingresos adicionales del orden de 100 a 138 millones de pesos al año, pero su producido deberá destinarse a financiar la Reforma Judicial que el país reclamaba desde tiempo atrás y para la cual otorgó el Congreso facultades extraordinarias al Ejecutivo.

En presencia de la angustiosa situación fiscal que se hizo patente a mediados del año pasado, al no haberse aprobado las iniciativas fiscales presentadas en noviembre de 1962 y también como consecuencia del aumento de salarios decretado por la Ley 1ª de 1963, se presentó a las Cámaras Legislativas un proyecto de ley de emergencia que vino a convertirse más tarde en la Ley 21 de 1963.

En materia tributaria la Ley 21 estableció o facultó al Ejecutivo para establecer recursos de dos clases. Unos de naturaleza permanente y definitiva; otros de emergencia y con carácter eminentemente temporal, que habrían de ser substituídos por las iniciativas presentadas desde noviembre de 1962, una vez que fueran consideradas y aprobadas por el Congreso.

El producido de los nuevos recursos permanentes de la Ley 21 de 1963 es muy limitado. La venta de formularios de importación, para financiar los gastos de la Superintendencia de Comercio Exterior, entidad llamada a cumplir fines de especial importancia para el desarrollo económico del país y para su estabilidad cambiaria, se calcula en \$ 12 millones anuales. El aumento del 30% sobre las tarifas de sucesiones y donaciones es difícil de calcular pero puede estimarse en 30 millones de pesos anuales. La prohibición de compensar pérdidas en ganadería con utilidades de otras actividades no constituye propiamente un recurso nuevo sino la forma de evitar sistemas dolosos de evasión al impuesto que venían practicándose. Por esta razón su producido es difícil de calcular, pero en ningún caso será mayor de \$ 20 millones al año. Finalmente, el nuevo régimen de avalúos catastrales de inmuebles rurales no tiene una finalidad tributaria; busca facilitar los juicios de expropiación de propiedades inmuebles sin

lesionar los intereses legítimos de sus dueños, para que pueda culminar con éxito la Reforma Agraria. Naturalmente este régimen de avalúos producirá consecuencias tributarias, fundamentalmente en favor de los Municipios y solamente en cantidad de poca significación para la Nación, a través del impuesto patrimonial.

Teniendo en cuenta su producido fiscal, el único recurso significativo de carácter permanente que estableció la Ley 21 fue el impuesto de ventas. Este impuesto grava las ventas de los productores e importadores con tarifas del 3% al 10% según la menor importancia social y económica de los productos materia de la venta, y excluye los alimentos, las drogas y los textos escolares para no afectar a las clases menos favorecidas y para evitar una incidencia mayor sobre el nivel general de precios.

El impuesto de ventas ha sido objeto de numerosas críticas por parte de algunos sectores de la opinión y del Parlamento. Se han destacado los peligros sociales que conlleva y su posible incidencia sobre el nivel general de precios. No podría ocultar el Ejecutivo que este impuesto afectara el nivel general de precios pero no el costo de los artículos esenciales, que están excluidos de él. Además, la tarifa del impuesto es muy moderada y en el decreto orgánico que lo establece se prevén sistemas para evitar que un mismo producto se grave más de una vez. La otra alternativa sería el desequilibrio presupuestal con sus efectos inflacionarios, los cuales por ser incontrolables e indiscriminados afectarían en forma mucho más considerable al consumidor.

La posibilidad de substituir el impuesto a las ventas por un gravamen distinto, tiene la desventaja de frustrar uno de los propósitos del impuesto, que es la diversificación de las fuentes de ingresos del Tesoro, y la ampliación del número de contribuyentes efectivos. Esta finalidad mejoraría sustancialmente nuestro sistema tributario, una de cuyas fallas fundamentales es que la mayor parte de los recursos dependen del impuesto sobre la renta, situación inconveniente porque hace gravitar la carga tributaria sobre unos pocos y porque desalienta la inversión. En el cuadro que se transcribe a continuación, puede advertirse la falta de diversificación de los ingresos gubernamentales, a la cual se ha hecho referencia, al comparar la situación colombiana con la de otros países de América Latina en los cuales el porcentaje del impuesto sobre la renta en el total de los ingresos públicos, es mucho menos considerable:

PROPORCION SEGUN PROCEDENCIA DE LOS IMPUESTOS,
EN ALGUNOS PAISES

PAIS	Impuestos a la	Impuestos a	Impuestos	Monopolios	Otros
	renta, personas jurídicas y naturales	las ventas, el consumo y otros indi- rectos	exportacio- nes e impor- taciones	estatales	
	%	%	%	%	%
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 .	13	23	44	—	16
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 re- galías petrolíferas) . .	38	40	11	9	2

Como se señaló anteriormente, aparte de los recursos permanentes estableció la Ley 21 de 1963 algunos de carácter temporal, mientras se tramitaban en el Congreso los proyectos presentados en noviembre de 1962. Estos recursos temporales son de mucho mayor significación fiscal que los permanentes y han permitido una ejecución presupuestal relativamente normal en los años de 1963 y 1964. Son ellos, el impuesto especial del 20%, adicional al de la renta y complementarios, cuyo producido en este año superará los \$ 300 millones; y los bonos que han suscrito los bancos comerciales hasta por el 5% de sus depósitos, recurso que ha representado cerca de \$ 360 millones en 1964.

Pero estos recursos temporales desaparecerán casi en su totalidad en 1965. El impuesto especial del 20% deja de regir el 31 de diciembre de 1964 y los bonos solamente deberán suscribirse el año entrante sobre los aumentos de depósitos respecto al nivel que hayan registrado en 1964. De otra parte, el Parlamento no ha aprobado los proyectos pre-

sentados en 1962, entre los cuales se contaba particularmente el impuesto de \$ 0.50 a la gasolina. En estas circunstancias, si no se adopta un plan fiscal de emergencia, es inminente un grave impacto monetario de las operaciones del Gobierno Nacional en 1965, con sus consecuencias sobre el nivel general de precios y sobre la estabilidad del país en los diversos órdenes.

Antes de terminar las consideraciones generales en torno a la situación fiscal del país, conviene hacer referencia al hecho de que no solamente mediante iniciativas tributarias y medidas de reducción del gasto público ha buscado el Gobierno solucionar los factores que inciden en el desequilibrio de las finanzas del Estado. Ha procurado igualmente mejorar el procedimiento de preparación, presentación, tramitación y ejecución del Presupuesto Nacional mediante el Decreto 1675 de 1964, dictado en desarrollo de facultades extraordinarias concedidas por la Ley 21. También se ha tratado de mejorar los sistemas de liquidación y recaudo de los impuestos y se han establecido normas más eficaces para el pago oportuno de los tributos, tales como la elevación de la tasa de intereses moratorios y las nuevas disposiciones sobre jurisdicción coactiva.

En materia de presupuesto, las normas en referencia buscan una situación real que prevea el comportamiento de las cifras de ingresos con las de gastos y reafirma la idea de que el presupuesto es algo dinámico en el desenvolvimiento económico.

El Decreto - ley 1675 consagra reformas esenciales al Presupuesto Nacional, entre ellas, el principio, sin excepciones, de unidad de presupuesto y de caja; el sistema de presupuesto por programas, y establece la obligación de implantar todas las etapas de esta técnica, en la formulación, presentación, ejecución y control.

Igualmente, se han adoptado modificaciones de indudable importancia como el autorizar para casos excepcionales, que el cómputo de las rentas puede exceder el límite del 10% y también se reduce el término de que disponía el Congreso para aprobar el Presupuesto.

En general el nuevo estatuto se orienta a tecnificar, ordenar y agilizar el proceso presupuestario, para que el Presupuesto Nacional responda con eficacia a los requerimientos de la planeación del desarrollo económico y social del país.

Situación y perspectivas fiscales 1964 - 1965:

El estado de la ejecución presupuestal en septiembre de este año, tanto desde el punto de vista de los informes de la Contraloría General de la República, como de los de la Tesorería General, permiten prever un superávit presupuestal de alguna consideración en 1964 y posiblemente un pequeño superávit fiscal, a menos que se eleve por encima de lo previsible el saldo neto desfavorable del Balance del Tesoro.

La presencia de un superávit fiscal no es, sin embargo, síntoma de una situación satisfactoria de las finanzas nacionales, si se tiene en cuenta que en este año se utilizarán recursos del crédito por cerca de 750 millones de pesos, de los cuales \$ 270 millones aproximadamente corresponden al contrato de consolidación de la deuda pública interna en su parte inflacionaria. Además, por razón del considerable aumento del nivel de precios en 1963 se ha agudizado en el presente año la diferencia entre recaudos efectivos de tesorería y reconocimientos fiscales, circunstancia que ha exigido una considerable utilización de crédito neto por parte del Gobierno Nacional en el Banco de la República, representado en la disminución de sus depósitos en esta Institución. Precisamente por estos dos factores el impacto inflacionario de las operaciones del Gobierno será de \$ 380 millones aproximadamente, cantidad que significa una fuerza primaria de expansión monetaria.

Los ingresos corrientes para 1964 estaban estimados en el Presupuesto en 3.530 millones de pesos. Teniendo en cuenta los reconocimientos hasta septiembre y la relación que éstos han guardado tradicionalmente con el total del año, puede calcularse que los ingresos corrientes superarán los \$ 4.000 millones. Este aumento por encima de los estimativos presupuestales, obedece en primer término al mayor producido del impuesto sobre la renta y complementarios, el cual (sin incluir el especial del 20%) se había estimado en el Presupuesto en \$ 1.253 millones, pero su producido efectivo posiblemente ascenderá a cerca de \$ 2.000 millones. Este aumento se reflejará también en un mayor producido del impuesto especial del 20%.

Los reconocimientos por concepto de diferencial cambiario, aduanas y gasolina han sido normales. En cambio, se advierte un ligero descenso en el de sucesiones y donaciones. Como resultado de la elevación de tarifas, el impuesto de

timbre y papel sellado ha venido produciendo una suma considerablemente mayor a la de años anteriores y es previsible que los recaudos por este concepto se eleven a cerca de \$ 220 millones.

El presupuesto de gastos, teniendo en cuenta las varias adiciones de que fue objeto, vino a situarse en la suma de \$ 5.081 millones. De éstos corresponden \$ 3.582 a gastos de funcionamiento y \$ 1.499 a inversión. Los gastos de funcionamiento, a su vez, incluyen \$ 3.372 millones para 1964 y \$ 210 millones para compensar el déficit del año pasado. Si se tiene en cuenta que tradicionalmente un 11% de las partidas para funcionamiento y para inversión no se ejecutan durante la vigencia, ni se reservan, la ejecución más las reservas ascenderá en 1964 a \$ 4.545 millones, aproximadamente, de los cuales corresponderán \$ 3.000 aproximadamente a gastos de funcionamiento de 1964 y \$ 1.340 millones a inversión, cantidades casi iguales a las que arrojó la ejecución presupuestal de 1963. Esta circunstancia indica el criterio de rígida austeridad que ha caracterizado a la vigencia de 1964. De otra manera no se explicaría que a pesar del alza considerable del nivel general de precios y de las necesidades crecientes del servicio, no haya habido una elevación considerable de los gastos de funcionamiento. Por otra parte, la circunstancia de que los gastos de inversión en 1964 sean similares a los de 1963, sirve de apoyo a la tesis antes expuesta, de que por razón de las deficiencias estructurales del sistema fiscal las sumas destinadas a inversión no han progresado en la forma exigida por el Plan de Desarrollo sino que de hecho han venido disminuyendo en términos reales, es decir, si se tiene en cuenta la pérdida de poder adquisitivo de la moneda.

Los recursos del crédito presupuestados para 1964 ascienden a un poco más de \$ 790 millones, de los cuales es posible que se utilicen \$ 750, aproximadamente. Cantidad tan considerable ha sido necesaria debido a la insuficiencia de los ingresos corrientes para atender las necesidades de funcionamiento y de inversión. Aunque una parte de los recursos del crédito está constituida por empréstitos externos e internos no inflacionarios, dichos recursos incluyen el producido del contrato de consolidación de la deuda pública interna en cantidad de \$ 376 millones de pesos, de los cuales \$ 274 son inflacionarios por destinarse al pago de amortización e intereses en favor de particulares y \$ 102 millones significan una defi-

ciencia en el repago de la deuda pública al Banco de la República. Ya se señalaron los graves efectos de este recurso.

Por cuanto hace referencia a las perspectivas fiscales de 1965, una estimación de los recursos presupuestados, tanto corrientes como del crédito y de los gastos previsibles, permite pensar en una ejecución equilibrada. Sin embargo, dicha ejecución producirá muy serios efectos de expansión monetaria, por dos razones principales. La primera, que dentro de los recursos del crédito se incluye una suma de 408 millones de pesos, aproximadamente, por concepto de la parte inflacionaria del contrato de consolidación de la deuda pública interna, es decir, por los pagos que el Banco de la República hará de la deuda del Gobierno a particulares, tanto por amortización como por interés. La segunda, el margen de diferencia que existe entre los reconocimientos fiscales y los recaudos efectivos de tesorería que afecta en forma muy considerable el incremento del producido real de ciertos tributos, particularmente del impuesto a la renta. Esta situación no obedece tan sólo ni principalmente a deficiencias administrativas en el recaudo del impuesto, sino a la circunstancia normal en todo sistema tributario de que parte del impuesto del año anterior viene a pagarse en el siguiente. Este factor no es mayormente importante cuando el nivel de rentas sujetas a tributación y por lo tanto el producido mismo del impuesto no varía en forma muy considerable de un año a otro, porque los recaudos por concepto de años anteriores vienen a compensar lo que deja de percibirse por el respectivo año. Pero cuando, por resultado de un proceso de inflación, se incrementa el valor nominal de las rentas y el producido aparente del impuesto, lo que se percibe por concepto de años anteriores no alcanza a suplir en términos monetarios, la deficiencia en los recaudos del año respectivo.

Por las dos circunstancias que se han anotado, el efecto monetario de las operaciones del Gobierno Nacional, será extraordinariamente grave en 1965 y alterará el nivel general de precios, la estabilidad del sistema económico del país y la distribución del crédito entre los distintos sectores de la producción, a menos que se adopten medidas oportunas y enérgicas para aumentar los ingresos corrientes del Gobierno, en forma tal que pueda suplirse la deficiencia que dejarán la cuota del 20% y los bonos de los bancos comerciales, recursos que concluyen este año en su casi totalidad y que habrían representado en 1965 700 millones de pesos, aproximadamente.

Como conclusiones de lo expuesto puede afirmarse que las dificultades fiscales de los años 1964 - 1965 son la continuación de las tendencias de años anteriores, que revelan deficiencias estructurales básicas en el sistema fiscal colombiano, con profundos efectos sobre la estabilidad y el desarrollo. Estas deficiencias no pueden solucionarse en su totalidad mediante la más rígida política de austeridad, pero el Gobierno continuará sus esfuerzos en este sentido. Por cuanto los ingresos son insuficientes para atender las necesidades de funcionamiento y desarrollo y serán todavía menores en 1965 cuando desaparezca la cuota del 20% y se reduzca la suscripción de bonos por los bancos comerciales, es necesario que la Nación adopte una de tres alternativas:

Desarrollo, dentro de un marco de estabilidad, disminuyendo en lo posible los gastos de funcionamiento pero fundamentalmente incrementando los ingresos corrientes del Gobierno;

Buscar una ilusión de desarrollo, sin ampliar los ingresos corrientes, sino a través de emisiones inflacionarias con sus consecuencias económicas, sociales y sobre la ayuda externa;

Resignarse a prescindir de las metas de desarrollo, eliminando prácticamente las inversiones públicas, base insustituible para lograr los objetivos del Plan.

Puede decirse que el abuso del crédito por el Gobierno y la consiguiente inflación, nunca han sido un método deseable de desarrollo, sino un camino seguro para el caos económico, el malestar social y la inestabilidad política. De otra parte, prescindir de las metas de desarrollo, frente a una creciente población y a aspiraciones cada día mayores de mejoramiento de los niveles de vida por parte de la Nación entera, traería consecuencias similares. Resta entonces únicamente la primera posibilidad, incrementar los ingresos corrientes y continuar una política de austeridad. Estas metas son de la mayor urgencia y su logro constituye uno de los problemas de Estado más importantes que afronta el país. La Nación debe conocerlo y apreciarlo así, pues para su solución no basta la decisión y la acción del Gobierno sino que se requiere la colaboración de los demás organismos del Estado y de los distintos sectores de la opinión pública.