

EXPOSICIONES E INTERVENCIONES
DEL DR. CARLOS SANZ DE SANTAMARIA

INTERVENCIÓN DEL SEÑOR MINISTRO DE HACIENDA
DOCTOR CARLOS SANZ DE SANTAMARIA
CORRESPONDIENTE A LA SESIÓN VEINTISIENA
DE LA CÁMARA DE REPRESENTANTES, SESIÓN
23 DE JULIO DE 1921 - BOGOTÁ

INTERVENCION DEL SEÑOR MINISTRO DE HACIENDA,
DOCTOR CARLOS SANZ DE SANTAMARIA,
CORRESPONDIENTE A LA SESION VESPERTINA
DE LA CAMARA DE REPRESENTANTES, DEL DIA
25 DE JULIO DE 1963. - ORDINARIAS

Señor Presidente y honorables Representantes:

Voy a tratar en muy breves palabras, de explicar a ustedes la situación que ha señalado el honorable Representante Vanegas, para poner este problema en sus verdaderas proporciones.

En realidad, el objeto principal de este proyecto es el de buscar economías en el Gobierno. Al Ministro de Hacienda —que ha tratado por todos los medios de estimular el ahorro en la operación de la maquinaria del Estado, le queda muy difícil actuar—, si el país por un lado, le niega la posibilidad de los impuestos. Ustedes habrán tenido la oportunidad de ver en estas últimas horas, en estos últimos días, la campaña de ciertas zonas industriales contra los impuestos, señalando la “fatiga industrial”, la forma como se está deteriorando la situación de las nuevas industrias y las nuevas alternativas para la juventud, por los impuestos; y por el otro lado no es posible hacer economías, porque dondequiera que se va a hacer una economía, hay un grupo que surge para oponerse a esa economía.

Señalo simplemente este hecho, para mostrar a ustedes qué tan difícil es acertar en un país como éste: si el Gobierno intenta hacer economías, forzosamente tiene que romper o modificar intereses creados; si intenta conseguir fondos, para poder mantener una estructura razonable del Estado, las gentes que se sienten lesionadas con esos impuestos, promueven toda una campaña, dirigen su fuerza y el vigor de

que pueden disponer, para manifestar que el país va de mal en peor, porque con los impuestos no se puede vivir.

Esto no es nuevo. Si se recuerda, años atrás, cuando se hizo la primera transformación impositiva de Colombia de importancia, y la tuvo muy grande en ese momento, impulsada por el doctor Alfonso López, algunos industriales también dijeron lo mismo que dicen hoy. Pero la verdad es que, aprobados los impuestos entonces, hecha la modificación, el poder de compra que el país, que el pueblo colombiano adquirió a través de las inversiones del Estado, que se hicieron posibles en esa reforma tributaria, fue el que permitió el desarrollo de las industrias en la forma muy importante en que hoy se encuentran en varias regiones del país. Por eso no estoy muy preocupado de las exageraciones sobre la "fatiga industrial". Es posible que muchos de los que ya hemos sobrepasado el medio siglo, tengamos pereza de tomar riesgos; pero no las juventudes. Las juventudes tienen muchos campos de acción, van a seguir trabajando y tienen confianza en este país. De otro lado, es bien difícil hacer economías.

He hecho esta pequeña introducción, para señalar qué tan difícil es actuar cuando las fuerzas se oponen —cada una en su propio interés—, y todas, con una expresión de fuerza ante el Gobierno, que es el que aparentemente tendría el poder para actuar. No, no es así. Yo tuve el honor de presentar a ustedes una serie de proyectos de impuestos, el mes de noviembre del año pasado. A ese grupo de proyectos se le puso el nombre de "Plan Santamaría". No era así; no formaban todavía un plan. Eran los primeros pasos de un plan. Y aquí he oído a muy distinguidos elementos de la oposición decir que el plan no había producido sino inconvenientes. Pero si no lo han aprobado ustedes. No han aprobado uno solo de los proyectos que tuve el honor de presentarles. ¿Cómo quieren que opere la iniciación de un plan, si no lo han aprobado?

Entre los proyectos de impuestos, los únicos que se convirtieron en leyes fueron los relacionados con los Departamentos: el de la cerveza, el del Totogol y el de las loterías. Por eso, cuando distinguidos elementos de la aristocracia industrial hablan de la "pereza" por los impuestos, yo me pregunto: ¿Cuáles impuestos, si no ha pasado ninguno, si no han aprobado ninguno? La fatiga tiene que tener otras causas; no los impuestos del mal llamado "Plan Santamaría", que no han pasado.

Hechas estas observaciones, he de decir al doctor Vanegas, que el problema es tal vez menos complejo de lo que a él se lo han explicado.

El objeto principal del proyecto es el de tecnificar los transportes; más que para reducir los gastos de cargue y descargue, en los cuales no habrá grandes variaciones por las razones que voy a explicar a ustedes, para evitar robos en las aduanas, los robos en los puertos,

que por las deficiencias portuarias, por las deficiencias de las estructuras mismas de las bodegas, ha sido prácticamente imposible evitar.

El país está perdiendo sumas de consideración con las reclamaciones que a través del Consejo de Estado hacen las gentes que han perdido mercancías en las aduanas. Las aduanas de Buenaventura y de Santa Marta —sobre todo la primera—, han estado especialmente sobrecargadas en la exportación y en la importación, como ustedes habrán podido apreciarlo por las informaciones de los periódicos. Cree el Ministerio, que es una buena idea buscar una manera de que los cargamentos que vienen para ciudades del interior, pudieran ser nacionalizados en esas ciudades de destino, eliminando así cargues y descargues innecesarios, pieza por pieza, en los puertos, evitando con ello una posibilidad, un porcentaje grande por lo menos, de robos, con la nacionalización en los puertos internos. No se escapa al Ministerio que esas medidas podrían producir algunos impactos. Disminución del número de obreros, por ejemplo. Muy pequeña, sin embargo, porque el trabajo de nacionalización o de inspección que las aduanas puedan hacer en Buenaventura, de todas maneras la tendrán que hacer en Cali, o en Bucaramanga, o en Bogotá o en la ciudad a que lleguen. Por otro lado, precisamente para hacer un ensayo, para hacer un experimento, no se hizo con todos los puertos; esta medida no tiene nada que ver, ni con Tumaco, ni con Cartagena, ni con Barranquilla, ni hay posibilidad alguna de que con esta resolución se produzca el fenómeno que el honorable Representante Vanegas teme, de que la Grace obtenga el monopolio de los transportes terrestres. La resolución dice expresamente que este ensayo se hará sobre los vagones del ferrocarril, y ferrocarril no hay, en este momento, sino en los puertos de Buenaventura y Santa Marta.

Interpela el honorable Representante Eduardo Vanegas:

Los Ferrocarriles Nacionales no están en capacidad de transportar ese tipo de containers y al no estar en capacidad de transportar ese tipo de containers los Ferrocarriles Nacionales, la Grace va a traer un equipo de vehículos para transportarlos ella. Pero supongamos que sirvieran, que pudiera transportarlos el ferrocarril; tendríamos eliminadas las empresas de transporte automotor, que viene transportando esos cargamentos más o menos en un 50% de la carga, y otro 50% el ferrocarril. Pero entonces sí se eliminan empresas colombianas de transportes y también el ferrocarril, pero aceptando que el ferrocarril no quede eliminado, quedan eliminadas las empresas de transporte. Quiero advertir al señor Ministro que el problema no es tanto que me lo hayan explicado sino que lo conozco, porque yo soy marino, porque vivo en los puertos y porque estoy permanentemente en contacto con

los puertos. Esos vagones o furgones son tan grandes que no pueden ser transportados fácilmente a bordo de las plataformas del ferrocarril. Gracias, señor Ministro.

El orador:

— Seguramente Su Señoría conoce este problema mucho mejor que yo.

Interpela el honorable Representante José Santos Cabrera:

— En primer lugar, la parte primera de ese reglamento de aduanas, como lo sostuve aquí en la Cámara, enfrenta los puertos colombianos. En primer lugar porque establece que ese sistema debe funcionar en los puertos de Buenaventura y Santa Marta, con perjuicio, naturalmente, de los puertos de Cartagena y Barranquilla; y por otro lado, en el mismo Reglamento de Aduanas, en su última disposición establece, que la Dirección de Aduanas se reserva el derecho de autorizar ese transporte por una forma diferente al ferrocarril.

El orador:

— Efectivamente. La Dirección de Aduanas y por resoluciones posteriores, tiene la autoridad para establecer esa clase de transportes. Lo que he explicado es simplemente que en esta resolución a que ha hecho referencia el honorable Representante Vanegas, no se incluyeron sino solamente los puertos que tienen un ferrocarril, y está autorizado, exclusivamente por esta resolución, el traspaso directo de la mercancía del barco al ferrocarril, para hacer un ensayo. No se trata tampoco de los portabultos —no sé cual sea el nombre real—, o furgones especiales, de 25 toneladas, de una determinada compañía; no, este es un procedimiento de transporte a granel, que se utiliza en muchas partes y que no tiene una limitación determinada del tamaño; puede ser que la Grace Line no tenga sino esos que Su Señoría menciona, pero cualquier compañía marítima puede disponer, inclusive en alquiler de furgones metálicos que pueden cargar cinco toneladas, o diez toneladas, o quince toneladas. Efectivamente, este es un ensayo.

Con el mayor agrado acojo las sugerencias del honorable Representante Vanegas, de enviar nuevamente a los puertos un empleado del Ministerio de Obras Públicas; voy a invitar también a Puertos de Colombia, porque será a esa entidad a quien corresponda manejar este asunto, y a un representante del Ministerio de Hacienda.

La idea que tenían las aduanas, desde que este proceso fue estudiado, era la de analizar si evidentemente en esos puertos había alguna disminución de personal. Según ellos, y según "Puertos de Colombia",

hay dudas de que sea necesario eliminar numeroso personal. En Buenaventura hay una acumulación de carga y un recargo de movimiento muy grande. El personal sobrante se pasaría a los puertos del centro del país, donde aumentaría el trabajo por la llegada directa a las aduanas centrales y su inspección allí.

Se trata de modernizar los transportes y evitar los robos. Actualmente el Ministerio de Hacienda tiene que atender al sinnúmero de reclamos, la mayor parte aceptados por el Consejo de Estado, que revierten contra la Nación, por robos de mercancías en los puertos. El puerto de Buenaventura necesitaría y necesita, en una forma muy especial, una rápida transformación de todas sus instalaciones portuarias. Tal vez es el que mayores necesidades tiene en este momento tanto para la exportación como para la importación, porque por allí sale un gran porcentaje del café y un gran porcentaje del azúcar, y las bodegas de que dispone Buenaventura son completamente insuficientes, como Su Señoría seguramente lo habrá observado, para el movimiento de importación y exportación que actualmente se hace por ese puerto.

Interpela el honorable Representante Eduardo Vanegas:

—No quiero molestar con estas interpelaciones, pero creo que le sirven de información a Su Señoría.

Resulta que hay varias reclamaciones por varios millones de pesos de los importadores de café, norteamericanos, porque esos furgones son inadecuados para el transporte de café. Ha llegado la mayor parte del cargamento cafetero en esos furgones, dañado por falta de ventilación. De manera que si han sido construídos para agilizar el cargue y descargue del café, la experiencia ha demostrado que esos furgones son inadecuados para depositar allí café, porque se daña totalmente. Eso quiero informarle.

El orador:

—Le agradezco mucho esa información que evidentemente yo no tenía. El objeto principal no fue el transporte a granel de café a los Estados Unidos; fue la llegada al interior del país de mercancías, sin que se hayan abierto las cajas en los puertos de llegada. Se evitan robos y saqueos. Ese es el primero e importante de los motivos por los cuales se estudió esta forma de acción. Pero es un ensayo que no va a tener la trascendencia laboral que Su Señoría teme, porque no se ha pensado en ningún momento eliminar 6.000 hombres. Yo quedé muy preocupado el día en que le oí a Su Señoría que seis mil hombres quedarían cesantes; no, honorable Representante, probablemente ningún grupo grande de obreros quedaría cesante si se ensayara este sistema. Pero el país tampoco se puede quedar atrás de los progresos de la técnica;

hay que ir avanzando; hay que buscar la manera de que nuevas fuentes de trabajo absorban los trabajadores que puedan eventualmente quedar cesantes con una mecanización. Pero este es un ensayo que nos pareció útil hacer, en un momento dado.

Interpela el honorable Representante Ernesto Vela Angulo:

—Usted dijo que este sistema se había hecho para la exportación de azúcar por Buenaventura; o usted dijo que se estaba exportando azúcar por Buenaventura. Quisiéramos que nos esclareciera ese asunto; si se está exportando o no se está exportando azúcar por Buenaventura.

El orador:

—Que yo sepa, todo el azúcar que se ha exportado ha salido por Buenaventura. No sé si ahora se está exportando. No soy capitán de puerto, ni tengo nada que ver con las exportaciones de azúcar. Pero efectivamente el azúcar del país sale por Buenaventura, honorable Representante, porque es producida en el Valle del Cauca, y sería un error exportarla por otro puerto.

Las exportaciones de café han sido muy grandes en las últimas semanas de este mes. Hasta ayer se habían exportado cerca de 520 mil o 530 mil sacos; una exportación muy considerable. Se lo informo porque es una buena noticia, y alguna buena, por lo menos, ha de venir aquí en estos momentos.

De tal manera, honorable Representante, que el problema tal vez no es de la magnitud que se ha presentado; no es una imposición; es un ensayo parcial; se trata simplemente de experimentar distintos sistemas de transporte a granel; distintas formas; con distintas compañías marítimas, para analizar con la experiencia si ese sistema realmente permite defender mejor, en las aduanas de los puertos, la propiedad de todas esas mercancías, que se está viendo, en muchos casos comprometida, sin que hasta ahora los guardas de aduana, y los elementos de las aduanas hayan podido luchar con suficiente eficacia en contra de esos robos. Pero me parece muy buena y la acepto con mucho gusto, la idea del honorable Representante Vanegas. Aún más: si algunos de los honorables Representantes quisieran estudiar este asunto, o colaborar con el Gobierno para el estudio más acertado de los problemas que se presentan en los puertos sobre robos, sobre pérdidas, sobre daños en las mercancías, por las deficiencias portuarias, sería un momento adecuado para que esta comisión que han sugerido ustedes, y que acepto con mucho gusto, pueda viajar al lado de los honorables Representantes que tuvieran interés en ello, a fin de analizar no solamente este problema, que es fácil de remediar, sino todos los demás, esos sí muy importantes y trascendentales, que existen en los puertos.

Ministerio de Hacienda y Crédito Público (Colombia)

Simplemente he querido aprovechar esta oportunidad con la introducción que hice, para señalarles que tal vez el país no puede seguir en la misma ruta en que ha venido, de que tiene que frenar la economía en un sector público, por el temor a tener que hacer variaciones en los aspectos laborales. Una de las impresiones ingratas que tuve al analizar hace algunos días el problema de los ferrocarriles nacionales, ha sido encontrar el antiguo y permanente problema, de que al terminar la construcción del ferrocarril del Magdalena, los dos mil o mil y tantos obreros de la construcción, no pudieron ser dados de baja, sin necesitarlos, porque la situación laboral no lo permitía. Me parece que el país tiene que reflexionar sobre estos hechos. Por un lado no se pueden hacer economías en los ferrocarriles, no se puede retirar personal, y por el otro, los ferrocarriles han continuado —a pesar de la técnica que se ha introducido en su manejo—, dando pérdidas. Todo eso incide en la Nación; todo eso incide bien en los impuestos, en los déficit fiscales de los últimos años, que con pesar hemos analizado con ustedes aquí.

Aquí les expresaba el año pasado, que no era conveniente mantener los subsidios que el Gobierno daba a los transportes; que no era conveniente imponer bajas tarifas en los servicios públicos, en forma que no pueden desarrollarse y mantenerse. Eso no es razonable en ninguna economía, ni en la mal llamada capitalista. Ni en las socialistas tampoco. No se puede pretender que los servicios públicos que pertenecen al Estado o a los Municipios, se presten con pérdida, honorables Representantes. Esas son las observaciones que les he hecho a ustedes con toda franqueza y claridad, lo mismo en este caso que en los demás. Hay que buscar soluciones para que el trabajo nacional se incremente; pero no es posible evitar, ni es conveniente evitar, que el país se tecnifique, que haga más económicas las labores generales.

Me preocupa mucho el problema de los costos de Colombia. Creo que la solución más favorable, es la de exportar más. ¿Pero podremos exportar si los precios continúan subiendo, si las gentes de todas las regiones claman porque sus productos se paguen mejor, y solicitan la intervención del Estado para que les ayude? Me parece que no estamos en un camino razonable para poder competir internacionalmente. Y vamos a tener que competir, competir en el mercado mundial de todos los productos agrícolas, si queremos exportar. De otra manera no es posible salir del subdesarrollo; no es posible obtener un desenvolvimiento económico, que realmente le garantice al país un mejor estar.

Honorables Representantes: Como me pasa a mí cuando estoy entre ustedes gratamente, divago sobre los problemas que me preocupan día y noche; pero no deseo fatigarlos. Vine puntualmente a la citación del doctor Vanegas, como lo hago cada vez que alguno de los honorables Representantes me cita.

Interpela el honorable Representante Eduardo Vanegas:

—Ya que Su Señoría tuvo la gentileza de acoger la sugerencia del nombramiento de una comisión que visite los puertos de Colombia, para estudiar detenidamente todos los problemas relacionados con mecanización, con transporte de carga, cuidado de la carga, robos, saqueos, etc., yo quisiera molestarlo completando la sugerencia o recordándole que me gustaría, o sería conveniente, que en esa comisión, también Su Señoría invitara al señor Ministro del Trabajo a que nombrara uno de sus representantes; porque yo tengo entendido que el aspecto laboral es importante también estudiarlo. Es decir, que fuera un representante del Ministerio de Hacienda, otro del Ministerio de Obras Públicas, otro del Ministerio del Trabajo y dos o tres Representantes, que cuando ya esté dispuesta esa comisión a viajar, podríamos pedirle a la Presidencia, se sirviera designar una comisión de Representantes, que en compañía de los tres representantes de los Ministerios viajaran a hacer el estudio que Su Señoría ha considerado puede hacerse.

El orador:

—Me parece muy adecuado, honorable Representante y coincide con una solicitud que yo le había hecho al señor Ministro del Trabajo hace algún tiempo, para enviar algún delegado a Buenaventura; porque así como creo que este problema que Su Señoría ha suscitado, realmente no tiene los alcances que Su Señoría ha pensado que puede tener, y puede ser fácil y favorablemente modificado, hay otros de tipo laboral que sí son serios. Por ejemplo, el traslado que hemos debido hacer hace varios meses del personal sobrante de Aduanas, a Puertos de Colombia. El puerto de Buenaventura no se ha podido ajustar todavía, precisamente porque ahí sí hay un problema laboral de una mayor proporción y el Ministerio no se ha sentido estimulado, a pesar de que es útil y conveniente hacer el traslado como se ha previsto, a hacerlo todavía, en vista de esos inconvenientes de carácter laboral.

Me parece muy buena la sugerencia. Hablaré con el señor Ministro del Trabajo y estaré dispuesto, por lo que al Ministerio de Hacienda se refiere, a enviar una persona de alta categoría a los puertos, cuando Su Señoría encuentre que es oportuno que la comisión de la Cámara visite esas dependencias nacionales.

Muchas gracias.

PALABRAS DEL SEÑOR MINISTRO DE HACIENDA.
SESION DEL SENADO DE LA REPUBLICA, DEL DIA
13 DE AGOSTO DE 1963

Pido excusas al honorable Senador Ordóñez Ceballos y al honorable Senador Murillo, por no estar preparado esta tarde, para intervenir en el debate motivo de esta proposición. Recibí la citación esta mañana; se trata de un proyecto de ley de tiempo anterior cuyos antecedentes no conozco o no conocía hasta ahora, al escuchar la exposición muy brillante del doctor Ordóñez Ceballos. Deploré no haber asistido a la reunión en donde Su Señoría hizo la primera explicación, pero espero que sea publicada para leerla con mucho interés, y me propongo en una sesión próxima estudiar el problema muy interesante que su intervención ha suscitado.

No hay duda de que la cinematografía nacional merece todo el apoyo del Gobierno, es una industria nueva, que como lo ha señalado el doctor Ordóñez, tiene grandes perspectivas, y es una de las que pueden realmente redimir y diversificar más tarde las entradas en monedas extranjeras.

Simplemente, como tengo un vivo interés en que comencemos a estudiar esta tarde con ustedes el proyecto de autorizaciones extraordinarias, porque las circunstancias son difíciles y urgente que se aprueben esas autorizaciones, voy a hacer algunas referencias al proyecto que ustedes han conversado, que encajan dentro de las explicaciones que debo dar en materias tributarias.

En la memoria que está en la Imprenta para el honorable Congreso, hay un párrafo sobre exenciones, que quise poner en la pri-

mera parte, porque es uno de los temas que creo que el país debe estudiar más cuidadosamente por las razones que ha anotado el honorable Senador Murillo. Digo así: "el sistema de exenciones tanto tributarias como aduaneras, es en mi opinión, inconveniente como tesis general. Al decretar el Congreso una exención de impuestos, no conoce ni puede conocer el valor de la merced que otorga. Si a una industria básica, a una cooperativa, a una entidad de servicio público, a una comunidad religiosa, se le exime de pagar impuestos de aduana o sobre la renta, el Congreso no puede determinar al expedir la ley de exención, la cuantía y proyecciones del beneficio especialísimo que se le está otorgando".

Y al correr de los tiempos, las modificaciones en la economía nacional o en la internacional, llevan a situaciones de privilegio que no se compadecen con las necesidades generales de la Nación. Citaré dos ejemplos: Cuando las empresas productoras de azúcar quedaron colocadas bajo el régimen de exportaciones menores, pudiendo recibir la tasa de cambio libre por sus despachos al exterior, y cuando utilizaron los beneficios de las exenciones tributarias otorgadas por la Ley 81 de 1960, el precio internacional del azúcar oscilaba alrededor de 3 y medio centavos de dólar la libra, y no tenían cuota de exportación a los Estados Unidos. La tuvieron sólo a partir del año pasado y recibían entonces seis centavos de dólar la libra por la parte exportada a dicho país. Hoy, las exportaciones de azúcar pueden hacerse a precios que fluctúan alrededor de 10 centavos de dólar la libra y esas empresas continúan teniendo los privilegios señalados atrás.

La Ley otorgó, con justicia, el estímulo a las exenciones a las empresas básicas que utilizaban materias primas de Paz del Río. Entonces se trataba de una empresa prácticamente oficial, indispensable para la economía nacional, que no podía vender sino una parte pequeña de su producción. Se trataba de estimular el producido de sus productos; al calor de estas exenciones se crearon empresas y aun se subdividieron en compañías filiales empresas grandes, para poder llenar las condiciones necesarias para la exención.

Hoy Paz del Río está en su inmensa mayoría en manos privadas, vende la totalidad de sus productos, ha pactado un nuevo ensanche, comienza a producir utilidades, sin embargo, todas estas empresas continúan con el privilegio de las exenciones. En el primer semestre de 1963, más del 60% de las mercancías que entraron al país por los puertos colombianos, entraron sin pagar impuestos. Son estas observaciones que hago en la Memoria que presentaré al honorable Congreso, tan pronto como la Imprenta haya terminado su trabajo. Me parece que es oportuno informar a ustedes algo de lo que pensaba decir en el proyecto de facultades extraordinarias, relacionado con el error que

desde el principio señalé en el honorable Congreso, de que a los pocos proyectos que el Gobierno presentó en noviembre del año pasado, se les hubiera dado el pomposo nombre de "Plan Santamaría". No en una sino en varias ocasiones señalé a ustedes que no era un plan, no podía ser un plan, no podría presentarse con seriedad un plan de transformación tributaria, por un Ministro que acababa de posesionarse de la Cartera de Hacienda. Y expliqué aquí, lo mismo que en la honorable Cámara, que se trataba de proyectos de emergencia, que desde luego indicaban una ideología progresista, pero que no formaban plan alguno todavía, sino parte de un plan, la iniciación de un plan tributario que debe transformar fundamentalmente el criterio fiscal y económico del país.

Simultáneamente con la presentación de esos proyectos el Gobierno tomó la decisión de estudiar a fondo un plan. Consejos sobre imposición general han sido dados a través de los últimos años por muchas gentes, muchos escritores y no pocas misiones extranjeras y nacionales. Principiando quizás por el Padre Leuret, más tarde por la misión Currie, después por la misión de la OEA; después por el señor, más tarde por el Banco Internacional, después por el grupo de los nueve expertos de la OEA, todos sin excepción recomendaron una transformación fiscal fundamental, e indicaron algunas líneas de conducta impositivas, entre las cuales aparecen impuestos como el de la gasolina, como las modificaciones a la tasa de la renta, etc.

El Gobierno consideró que debía tomar la iniciativa de invitar una misión completa que hiciera, no ya un proyecto de consejos o de tesis generales sobre imposición, sino un programa concreto que modificara profundamente el sistema fiscal colombiano, que estudiara todas las incidencias de todos y cada uno de los tributos que hoy pagan los colombianos en el nivel nacional, municipal o departamental, o aun las participaciones que tienen destinaciones especiales, como por ejemplo los aviadores civiles, una asociación que tiene una participación en los tiquetes que se pagan en las compañías de aviación. Esa comisión ha sido formada por un grupo suministrado por Naciones Unidas, otro por la OEA, y un buen número de técnicos colombianos que esa misión ha logrado contratar aquí en Colombia.

Hace casi seis meses que esa comisión trabaja y está a punto de entregar su estudio. Considero que ese estudio es uno de los más importantes, —sin duda el más importante que yo conozca—, elaborado en la América Latina, y creo que para todos nosotros ese estudio va a ser muy interesante y en ocasiones sorprendente. El renglón de exenciones analizado a espacio, demuestra cosas increíbles. Por ejemplo, que casi todas ellas son regresivas. Tal vez no hay una exención que dentro del concepto realmente técnico de la imposición, sea progresista. Tiene

grandes errores nuestra legislación tributaria, y creo que este estudio será muy interesante. Todavía pasarán algunas semanas antes de que pueda venir a ustedes en forma general, porque es un estudio muy voluminoso que debe ser traducido al español, que debe ser aprobado por la OEA antes de ser entregado al Gobierno de Colombia, porque ha sido financiado con fondos de la A. T. D. Los estudios del grupo de la OEA presentarán al país una gran posibilidad de modificar con éxito su sistema tributario.

Cuanto he dicho, por ejemplo, que algunas de las tarifas progresivas de los impuestos han gravado erradamente, sin suficiente estudio, ciertas grandes empresas, queda demostrado en este estudio. Hay un error muy grande en pensar que las grandes empresas, sociedades anónimas, son las dueñas de las utilidades. Cuando hace muchos años un grupo de amigos nos oponíamos al criterio impuesto aquí sobre la ley de tributación progresiva en el nivel de las compañías y en el nivel individual, lo hacíamos convencidos de que era un error, porque se desestimulaba la unión de capitales, la cooperación de esfuerzos, y eso queda muy claramente demostrado en este estudio. Se liberaron de ciertos impuestos empresas que no tienen la forma de sociedad anónima, y cuántas veces se encuentra que una sociedad limitada reúne un grupo de gentes muy pudientes que tendrían y pueden tener mayor capacidad de pagar, que accionistas de una sociedad anónima que en muchas ocasiones pueden ser gentes de muy poca capacidad económica. Son los errores que se cometen en casi todos los países del mundo, cuando no hay estudios completos, globales, y cuando es necesario en muchas ocasiones tomar medidas legislativas de imposición, de carácter arbitraria, ante una situación tan grave como la que todos nuestros países de poco desarrollo tienen que afrontar en esta época del mundo.

De tal manera que mi primera reacción, no al proyecto que no lo conozco, sino a la idea de exenciones, es completamente contraria. No hay ventajas para el país al optar por ese sistema como tesis general; al otorgar merced a determinadas líneas de la producción, o a determinadas empresas. Como un ejemplo, y sin que ello sea cargo para nadie, señalo que el año pasado o antepasado, decretos basados en leyes, permitieron la importación de chasis y de buses, sin pagar impuestos de aduana. Conozco el caso de un colegio, un servicio público, y no reparte utilidades. Sin embargo, muy naturalmente, al ver que podía importar dos vehículos en vez de uno que necesitaba, y que podía obtener ganancias con la importación del vehículo, importó dos, para vender uno y comprar con las utilidades un laboratorio.

Las exenciones tienen esa dificultad, honorables Senadores, que la merced que Vuestras Señorías otorgan al aprobar una ley de exenciones, son incalculables. Cuando votan un auxilio, el país sabe la magni-

tud de ese auxilio, cuando otorgan la merced de una exención, sea una exención aduanera, sea una exención de renta, no sabe el Congreso, ni el Gobierno, ni el país, ni la magnitud de esa exención, ni sus consecuencias.

He mencionado dos ejemplos en la Memoria, que señalan lo que acabo de decir. Es evidente lo que ha dicho el doctor Ordóñez Ceballos. Existe una ley que permite a las entidades que estimulan la cultura nacional, solicitar al Ministerio de Hacienda la exención, y existe la autorización del Ministerio para acordarla cuando se trata de espectáculos de carácter cultural.

No tenía conocimiento de que se presentaran casos como los que ha señalado el doctor Ordóñez Ceballos; seguramente han pasado en otras épocas. Un hospital de la ciudad que está en muy malas condiciones, por conducto de su Junta Directiva solicitó del Ministerio de Hacienda la exención de impuestos para una corrida de toros que pretendía organizar con el fin de mejorar su situación económica; se trata del Hospital Infantil. Tuvo el mayor interés en ayudar, porque es una obra que merece todo el apoyo, honorables Senadores; hice estudiar en la Sección de Rentas el problema y desafortunadamente tuve que decir a la Junta Directiva que no era posible, porque se trataba de un espectáculo que no es considerado como un espectáculo cultural, por eso me sorprende que existan exenciones de lucha libre o de fútbol. De todas maneras es un hecho que, dentro del planteamiento que ha hecho el doctor Ordóñez Ceballos, existen muchos aspectos que merecen ser estudiados.

La forma como podría reintegrarse un impuesto sobre la base de que se colecte por cada corto en uno de los cines del país, no tiene posibilidades, ni es razonable.

Que el país deba ayudar en una nueva industria como la del cine nacional, tampoco presenta dudas.

Pero quizá sea el momento, honorables Senadores, de estudiar dentro de pocas semanas, cuando el Gobierno pueda presentar a ustedes el plan fiscal en los niveles nacional, municipal y departamental, fórmulas más técnicas, sea la ocasión, digo, de estudiar y revisar con cuidado esta política de exenciones, que como lo han oído ustedes en el párrafo que acabo de leer de la Memoria, me parece que ha llevado al país a situaciones complejas.

Quiero referirme, porque también vale la pena para el debate que vamos a emprender en algunos minutos, a algunas de las explicaciones del honorable Senador Murillo. Cuánta razón tiene el Senador Murillo al expresar que nosotros a través de todas estas ayudas hemos creado una serie de monopolios o de oligopolios, que no tienen el control estatal y que no pueden trabajar en condiciones que verdaderamente favo-

rezcan al contribuyente. Es muy difícil el problema, no es sencillo, probablemente en muchas ocasiones debería haber sido mejor no permitir la importación de ciertas maquinarias, puesto que sabemos que en el país hay empresas que podrían producir tres veces más de lo que están produciendo actualmente con la maquinaria de que disponen. Capital invertido sin una tesis económica fundamental del país. Y en muchas ocasiones y ahora mismo, honorables Senadores, es necesario pasar de largo sobre este problema tan importante, al cual se llega no solamente por el procedimiento de dar muchas licencias para importación de maquinarias que producen artículos semejantes, sino por las leyes laborales que impiden hoy, por la mecánica misma de la economía, que haya empresas que trabajen tres turnos para poder exportar o para poder producir más barato. Todo ello ha creado una serie de intereses que realmente en la mayor parte de los casos se pueden mencionar, si no como monopolios, porque haya dos o tres empresas en aparente competencia, sí como oligopolios que desde el punto de vista de los intereses del consumidor, son igualmente inconvenientes, si el Estado no tiene la manera de verificar y de controlar cómo proceden ellos en sus utilidades y en la distribución de sus mercancías. Este no es un caso sólo de Colombia. España por ejemplo acaba de aprobar una ley contra los monopolios, que probablemente, si fuera presentada por el Ministro de Hacienda colombiano, sería señalado como uno de los más peligrosos izquierdistas. Sin embargo, es una española. De tal manera que la protección necesaria e indispensable para que las industrias nacientes progresen, no puede ser otorgada sin que el Estado mantenga, en forma seria y constante, el derecho de vigilar que no se utilice la condición de monopolio, en perjuicio de los consumidores. Yo me he preguntado muchas veces, honorables Senadores, si los Estados Unidos, con todo su poder, habrían podido tener el desarrollo que tienen hoy, si hubieran tenido que hacerlo no en el siglo pasado, cuando las condiciones eran tan diferentes, sino en el siglo actual. Tengo muchas dudas de que hubieran podido lograrlo así. Pido pues excusas a los honorables Senadores por no poder entrar a fondo en este proyecto, porque no lo he estudiado.

Interpela el Senador Murillo:

—Señor Ministro, hemos convenido con el doctor Ordóñez en presentar una proposición aplazando la consideración de este proyecto hasta el jueves 22, a fin de que Su Señoría y el señor Ministro de Fomento puedan hacer el estudio conveniente que ha de ilustrarnos.

Ministro de Hacienda:

—Le agradezco mucho honorable Senador, y estaré pronto, con mucho gusto, para esa fecha. Voy a terminar solicitándoles, honora-

bles Senadores, que den toda la importancia que tiene al proyecto de autorizaciones extraordinarias que confío podamos comenzar a estudiar ahora.

El problema del Gobierno, del país, es serio en cuanto a presupuesto se refiere. No es necesario repetir lo que ustedes ya conocen; la diferencia entre lo que el Estado recibe y lo que el Estado debe y tiene que gastar, es grande. La situación es difícil. El Ministerio de la Guerra, la Policía, el Ministerio de Educación, el Ministerio de Comunicaciones principalmente, tienen necesidades de operación que valen muchos millones, y ustedes, honorables Senadores, el Congreso, tampoco tienen partida presupuestal suficiente para el presente mes de agosto. Nosotros repetimos el Presupuesto del año pasado, como ustedes ya saben. En ese momento ni teníamos los medios y no pensamos que tendríamos el placer de tenerlos seis meses, de enero a junio con nosotros. Muy grato ha sido para el Ministro de Hacienda tenerlos tan cerca, pero para el Presupuesto Nacional ha representado un esfuerzo adicional y el Ministerio de Hacienda no tiene ni los medios legales ni los medios financieros, ni los medios fiscales para pagar el Congreso, para pagar el personal del Ministerio de Guerra, y el Ministerio de Educación. Esto no debe sorprender a nadie, ya que no ha pasado un solo proyecto de impuestos de los que tuve el honor de presentar en noviembre del año pasado. Por eso les ruego en la forma más encarecida, ya que el proyecto con la colaboración del Congreso y, por qué no decirlo, de la oposición, mejoró las ideas que tenía el Ministro de Hacienda. Que trabajen esta noche y de ser posible aprueben este proyecto antes de estas fiestas, que son demasiado frecuentes para las necesidades actuales del Ministro de Hacienda.

Señor Presidente, honorables Senadores:

Agradezco mucho al honorable Senador Ordóñez Ceballos y al honorable Senador Murillo que me hayan excusado de intervenir en este debate en la sesión pasada porque realmente no conocía el problema. He estudiado los antecedentes de estas exenciones y del proyecto de ley que tienen ustedes para su estudio y me voy a permitir informarles lo que he encontrado como antecedentes. La Ley 1ª de 1942 exime de impuesto de espectáculos públicos las exhibiciones de películas producidas por empresas colombianas, contentivas de noticieros educativos, científicos, industriales, turísticos y de propaganda nacional.

Por Decreto número 1309 de 1944, reglamentario de la Ley 9ª de 1942, se autoriza la celebración de contratos entre la Nación y las empresas cinematográficas colombianas en los cuales el Gobierno puede conceder exenciones del impuesto de espectáculos en proporción al arbitraje de las películas, a razón de un diez por ciento de rebaja, por cada 300 metros de película. En realidad no encontré antecedentes de las razones de orden técnico que se hubieran tenido en cuenta para determinar estos 300 metros de película.

Tercero. La Ley 167 de 1958 concedió una exención del 75% a toda clase de impuestos nacionales, exención hecha del impuesto de exceso de utilidades para las industrias nuevas. El doctor Ordóñez Ceballos solicitó que la empresa de su propiedad "Cinematográfica Colombiana, Producciones Ordóñez Ceballos", fuera reconocida como in-

dustria nueva para efectos de la Ley 167 de 1948. El doctor Edgar Gutiérrez Castro, encargado entonces de la Jefatura de Rentas, dictó la Resolución número 1 de 1959, por medio de la cual concedió exención de los impuestos nacionales por el término de 10 años y en cuantía equivalente al 75% de los mismos de acuerdo con la Ley 167 de 1948.

El doctor Oscar González Mesa, Jefe de Rentas e Impuestos Nacionales, por Resolución número 311 de 1959, falló un recurso de reposición interpuesto por el interesado con el objeto de que se aclararan algunos puntos dudosos.

Posteriormente, el doctor Ordóñez solicitó a la Jefatura de Impuestos Nacionales que precisara la forma como debiera de quedar la exención de impuesto de espectáculos públicos en desarrollo de las resoluciones dictadas por los antecesores del actual Jefe de Rentas. Entonces dictó la Jefatura la Resolución número 249 de 1960, por medio de la cual se dispuso que la exención del impuesto de espectáculos públicos operara en la forma impuesta por el Decreto número 1309 de 1949, porque se consideró que era necesario interpretar por analogía, es decir, que la rebaja se computaría a razón de un 10% por cada 300 metros de película colombiana exhibida.

El doctor Ordóñez Ceballos demandó la nulidad de esta Resolución ante el Consejo de Estado, el cual consideró que la Resolución de la Jefatura era legal, salvo en cuanto desconociera la exención de impuesto de espectáculos públicos cuando se exhibieran películas de metraje inferior a 300 metros. El doctor Ordóñez Ceballos ha considerado que la exención del impuesto de espectáculos públicos, en la forma como opera, no constituye un incentivo fiscal para la producción de películas nacionales. Razón por la cual ha propuesto que se conceda la exención total del impuesto de espectáculos cuando se exhiban películas colombianas, sin consideración al metraje de las mismas. La Jefatura de Rentas en varias oportunidades ha sostenido que resulta inconveniente conceder la exención total del impuesto sin consideración al metraje de las películas colombianas que se exhiban, porque en esta forma queda eliminado el incentivo fiscal para exhibir películas de largo metraje ya que las largas tendrían el mismo beneficio tributario que las películas de corto metraje. Estos son los antecedentes que pude obtener en la Jefatura de Rentas.

He leído el proyecto de ley que está a la consideración del Senado, las distintas ponencias que sobre él se han presentado y a excepción de un punto que quiero rogar al honorable Senador Ordóñez Ceballos tenga la bondad de aclararme, lo demás corresponde a una decisión de ustedes, honorables Senadores. Dentro de la idea que hasta ahora ha primado en Colombia de defender las industrias nacionales

existentes y las nuevas industrias que puedan crearse, a través de las exenciones, según las leyes actuales, no tengo razón para objetar un proyecto de ley que va a estimular una industria nacional de importancia y, a mi manera de ver, de muy buen porvenir. Sin embargo, quiero referirme de nuevo a la posición que he tenido el honor de explicar a ustedes, que es la posición del Gobierno, sobre los inconvenientes de buscar las exenciones, salvo en casos muy excepcionales, como sistema permanente de estímulo o de ayuda a determinadas actividades. Por la razón que en la sesión pasada comentaba a ustedes: Así como un auxilio permite avaluar de una manera exacta la merced que otorga el Congreso, al aprobar una exención, el Congreso nunca podrá saber la magnitud de la merced que otorga.

Interpela el honorable Senador Moreno:

.....

Ministro:

—Los impuestos, honorable Senador.

Interpela el honorable Senador Moreno: ...

—...De 1932. En estos casos no se cobra...

Ministro:

—Con las exenciones, el Estado va a asumir una carga que no sabe en qué consiste ni a qué cifras llega. No, no va a percibir un impuesto. Eso es lo que se llama exención.

Dejar de percibir un impuesto que en otras condiciones otras compañías pagan, lo que éstas no pagarían. Para que los honorables Senadores tengan una idea de la importancia de las ventajas tributarias ya otorgadas por el procedimiento de exenciones, leeré algunos de los principales, que actualmente afectan las entradas públicas.

Están exentas las reservas para el desarrollo económico de las compañías, que trabajan en las industrias básicas; las industrias de fabricación de hierro y acero o de explotación y transformación de mineral de hierro y de producción de acero. Con excepción del café, petróleo, derivados de café y bananos, todas las demás exportaciones tienen exención de impuesto sobre la renta, patrimonio y exceso de utilidades. Las exportaciones de petróleo, todas las exportaciones mineras y otras industrias extractivas.

En la agricultura, hay una gama muy amplia de exenciones. Tienen incentivos especiales las plantaciones de caucho, cacao y olivos, todos los árboles o plantas que producen aceites comestibles; todo lo que es industria forestal, la pesca y sus derivados. Las construcciones de edificios de habitación a partir del 1º de enero de 1960 por un término determinado; las empresas de aviación colombianas.

Interpela el Senador Raúl Vásquez Vélez:

—Señor Ministro: ¿por qué Su Señoría no nos dice más bien qué no está exento?

Ministro:

—Continúo: Las compañías de inversión o los fondos mutuarios y así todo; casi todas las industrias, todas las empresas de orden público, los hoteles de turismo, las plantas de manufactura o de ensamble de automóviles, las empresas de publicidad, etc. Ejemplos sólo para no seguir con esta lista, que es bastante larga.

En relación con las exenciones aduaneras tuve la oportunidad de explicar a ustedes que en el primer semestre del presente año, el 60% —algo más del 60%—, de las mercancías que entraron por los puertos colombianos, no pagaron impuestos porque están exentas de ese impuesto. ¿Por qué, pues, se sorprende el país de los déficit fiscales si el Congreso decreta más gastos y otorga mayores exenciones?

Por eso hace ocho meses dije a ustedes que en estas condiciones el país no puede vivir. El Estado no puede sostenerse. No podrá haber desarrollo económico.

Cuando vine al Senado, en la primera oportunidad, a presentar ante ustedes una serie de proyectos de ley, de orden tributario, en noviembre del año pasado, rogué a ustedes y a los señores cronistas de la prensa que no dieran mucha trascendencia a esos proyectos, porque no formaban un plan, no podrían formarlos, señores Senadores. Acababa de posesionarme del Ministerio de Hacienda. Un plan tributario requiere estudios y dedicación de meses y quizá de años, para poder presentar un proyecto de transformación importante en materias fiscales y económicas.

Sin embargo, no fue así. Se bautizó "Plan Santamaría". Error grande; ni era plan, ni era realmente mío. Eran ideas tomadas de los cinco o seis estudios que el país en los últimos 20 años ha hecho. Tenía que atender a una situación de emergencia. Así lo expliqué a ustedes y a la honorable Cámara. Esos eran proyectos económicos en el sentido de que permitían adelantar un proceso de desarrollo. Pero eran evidentemente arbitristas en el sentido de que el Gobierno necesitaba con urgencia que ellos pasaran para poder atender al equilibrio presupuestal y a las inversiones del sector público.

Deseo aprovechar esta oportunidad para señalarles la sorpresa que he tenido al observar la reacción de las gentes, sobre todo de ciertos comentaristas, sobre la posibilidad de implantar nuevos tributos, de eliminar exenciones.

Recuerdo que cuando se firmó la Carta de Punta del Este, la prensa colombiana y la opinión pública en general, todo honorable Senador

recibió la Carta de Punta del Este, como un nuevo paso de un grupo de países de este Continente para el mejoramiento de sus pueblos y para el mejoramiento de las gentes menos afortunadas. Sin embargo, cuando el Gobierno se presenta ante ustedes, en noviembre del año pasado, para decirles que el país debe cumplir los compromisos que adquirió en Punta del Este, que son especialmente: ayuda propia; desarrollo rápido de una Reforma Agraria que haga más justa, o menos injusta la tenencia de la tierra; que se obligue a las gentes a trabajarla; que obligue a quienes poseen tierras que no explotan suficientemente, a que paguen los impuestos adecuados a su valor. Adopción de un sistema tributario justo y progresista que contribuya a la distribución equitativa del ingreso nacional y atienda las inversiones públicas indispensables, etc. Cuando cumple el Gobierno con el compromiso de Punta del Este, de presentar al Congreso y al país, una serie de tributos para atender precisamente a esta redistribución del ingreso nacional, entonces clama el país a través de sus voceros de la prensa: no podemos pagar más impuestos; este señor tiene una obsesión impositiva —el país va a la bancarrota—, etc.

Pero más todavía, honorables Senadores: En diciembre del año pasado, se reunió en Santiago de Chile un grupo de latinoamericanos, con especialistas de otros países y de las Naciones Unidas. Ustedes conocen el folleto en donde están las conclusiones. Son todas idénticas para la América Latina: es necesario buscar una redistribución del ingreso nacional en favor de las gentes menos favorecidas; es necesario comprimir los gastos excesivos de las clases dirigentes para obligarlas a hacer una mayor inversión en producción, etc.

Cuando tuve el honor de presentar en la honorable Cámara de Representantes el proyecto del gasto excesivo, no era sino un llamado a la cordura del país, un anticipo de la necesidad de comprimir los gastos excesivos de las clases más favorecidas, para que inviertan en Colombia, para que promuevan mayores inversiones productivas, pero mientras en Colombia subsistan las viejas costumbres fundamentales para hacer fortuna, de un lado la importación y del otro las tierras, sin que haya, señores Senadores, un real impuesto a las utilidades por valorización de las tierras y un efectivo control de importaciones, dudo mucho de que los capitalistas tomen los riesgos que deben tomar en nuevas empresas de aliento y de envergadura, como el país lo necesita.

Es un hecho que las acciones de sociedades anónimas no han subido sus precios, a pesar de las buenas utilidades que han tenido, lo que deberían haber subido, ¿por qué? Porque es mejor negocio todavía, comprar terrenos por las vecindades de la ciudad, esperar tranquilamente a que la sociedad se desarrolle, y convertir un potrero donde se ordeñaban vacas hace quince años, o diez años, u ocho, o cinco, en

una urbanización que se vende por varas, a precios muchas veces más altos del valor antiguo del terreno.

Dentro de las exenciones, no alcancé a señalar, honorables Senadores, una de las más importantes y más gravosas de nuestro sistema tributario. La exención de las ganancias ocasionales que no son de finca raíz.

¿Por qué, honorables Senadores, una utilidad extraordinaria que hace una persona en enajenación de bienes o semovientes, no paga un impuesto, como el que tiene la tierra cuando se compra una propiedad raíz y se vende luégo con utilidad? Ese impuesto no debe ser alto, que desestime el movimiento general de las compras y ventas. Pero sí es justo que de esa utilidad se entregue algo al Estado para el bien común. Esa es una de las exenciones, honorables Senadores, más injustas que, en mi opinión, tiene la legislación tributaria actual.

He hecho esta explicación porque me parece importante. Sin embargo, al hablar de una exención más, dentro de la práctica colombiana de estimular la formación de empresas y el progreso nacional, a través de las exenciones, realmente el proyecto no es objetable, porque concuerda con la política que ha seguido el país.

Interpela un Senador: ¿qué pagan las películas extranjeras?

Ministro:

—Las películas extranjeras, los impuestos de renta en relación con los contratos que reciben y pagan aquí en Colombia, según sus utilidades. No sabría decirle si ellas pagan derechos de Aduana.

En todo caso, honorables Senadores, este problema de las políticas de exenciones debe ser estudiado a fondo. Expliqué a ustedes que conscientes de la falta de un estudio fundamental sobre impuesto, a pesar de que existen varios hechos en años anteriores, pero bastante más generales de lo que parece necesario para preparar un plan legislativo fundamental tributario. El Gobierno, desde finales del año pasado, hizo un contrato con las Naciones Unidas y con la Organización de los Estados Americanos para que profesionales importantes vinieran a Colombia a estudiar la situación fiscal, la situación de los Departamentos, de los Municipios, e hicieran recomendaciones técnicas. Ellos han trabajado bien. Terminaron ya su estudio preliminar. Queda por hacer un trabajo de importancia. La transformación tributaria general no puede hacerse de la noche a la mañana. Es necesario ir introduciendo mejoras en la tributación general que faciliten el financiamiento de los fiscos municipales, departamentales y nacional, y aun parece indispensable llegar a establecer reformas constitucionales si se llega a la conclusión de que en algunos casos la organización po-

lítica municipal y departamental no es la más adecuada para las necesidades actuales del país.

Ahora se comienza el estudio, por parte del Gobierno de Colombia, de ese mismo voluminoso análisis que le han presentado y una preparación de prioridades para decidir en qué forma y en qué épocas en los próximos 10 años sería útil que el país adoptara las variaciones de orden tributario. Y además, para que se establezca una prioridad de aquellos matices de imposición que pueden estimular más la inversión productiva y desestimular las inversiones suntuarias.

Explicué a ustedes en sesión anterior, a manera de ejemplo, que una de estas leyes para estimular la producción y las ventas de Paz del Río, eximió de impuestos sobre la renta todas las empresas que consumieran una determinada proporción de materiales allí producidos. Entonces fue estimulante, se justificó esa medida.

Paz del Río era prácticamente propiedad de la Nación y no podía vender lo que producía. Hoy la situación es totalmente distinta; es una empresa privada; produce menos de la capacidad de absorción del país; está iniciando un ensanche grande. Sin embargo, todas esas empresas que consumen esos artículos tienen exención y no pagan ningún impuesto. Hay muchos casos, o algunos por lo menos, en que una empresa grande que produce grandes utilidades pero que a su turno tiene un taller de importancia, ha sacado ese taller de la compañía general y formado una compañía especial con ese taller que consume la proporción requerida, para que las utilidades que pueda tener, no paguen impuestos al Estado. Es decir, exenciones o fugas legales.

Simultáneamente con esta misión que terminó ya la primera parte de su estudio, el Gobierno solicitó y ha tenido aquí, una misión importante también que analice las fugas ilegales. Esa misión apenas ha comenzado a trabajar hace algunos meses. El primer consejo que dio fue el de mecanizar las cuentas corrientes de los contribuyentes de la renta y mejorar el ya muy grande equipo de movimiento contable de las Rentas Nacionales.

Interpela el honorable Senador Villarreal:

—Con la venia de la Presidencia. Es que esas exenciones naturales se dan por un tiempo determinado. Dos años, tres, talvez algo más. Yo me acuerdo que del decreto básico que rigió en el país, la política de los estímulos a través de las exenciones, es un decreto del año 40; sobre esos decretos se han venido calcando otras disposiciones. Ese decreto contemplaba solamente las industrias básicas y de transformación de materias primas nacionales. Por un tiempo determinado dada la exención y para esa clase de empresas en particular,

francamente a mí me parece una política buena. Pero el mal yo creo que tiene... como en todo, porque si para estimular las industrias básicas y de primera transformación de materias primas nacionales. Esto se justifica hay que hacerlo. Lo que no hay que hacer es lo último. Incurrir en una excesiva amplitud que no se justifica porque el hecho de que la Nación no sepa de antemano, no pueda contabilizar la magnitud de la merced que concede, no me parece grave. Grave parecería que la Nación adquiriera compromisos y obligaciones con otro. Es decir, la Nación o cualquier particular... pero que establezcan la magnitud de lo que va a dejarse de cobrar, a mí no me parece tan importante como para eliminar una política que es debate científico. Eso lo hacen todos los países en el mundo. El señor Ministro sabe, en Alemania, en todas partes crean los premios a las exportaciones, las exenciones a las industrias que desean fomentar, de manera que creo que en mi opinión el mal no está en el sistema sino en el abuso en la desfiguración del sistema. Muchas gracias.

Interpela el señor Ministro:

—Su Señoría tiene razón. No se trata de que una política que puede ser buena en determinados y especialísimos casos, vaya a ser abolida. Simplemente menciono lo que hay hoy. Lo que acabo de explicarles aclara por qué tiene tan difícil situación el fisco nacional.

Interpela el doctor Murillo:

—Con la venia de la Presidencia, señor Ministro, es que esta política de los estímulos a través de las exenciones tiene que tener también una especial vigilancia por parte del Estado. Porque hay que vigilar a la industria o a la empresa a la cual se le concede la exención. La exención no puede ser contra nada. No. Tiene que ser en favor del desarrollo nacional, tiene que ser en favor de algo que va a pagar el consumidor colombiano y una de las cosas más graves de la política generalizada de las exenciones, es la de que las exenciones se establecen por ley. A veces por un tiempo muy largo, por diez años, y luego no se verifica ningún control, absolutamente ninguno. No se compara, no se tiene un determinado número de exigencias para verificar el uso que se está haciendo de la exención, es decir el beneficio que le reporta al país y al consumidor colombiano la exención misma. Entonces en ese caso Su Señoría... las contraprestaciones que en favor de la comunidad colombiana deben tener los que hagan uso de las exenciones. Es decir, no se puede conceder exención porque sí. Así puede que se diga que se va a montar una industria nacional que va a producir dinero, que va a producir divisas, conceder exención entonces, una exención general en ese caso la cosa es horrorosa. No sola-

mente se trata de que se contratan las exenciones tributarias en relación con la empresa productora sino que se va a dar a la empresa productora y a devolverle lo que ella ha invertido. Que es el dinero de los contribuyentes, el dinero que pagan los contribuyentes a través de la empresa de espectáculos públicos.

Interpela el señor Ministro:

—Como en todos estos problemas de orden económico, tributario y en general, de desarrollo económico, realmente no hay verdades puras e intocables.

Interpela el Senador Sourdís:

—La más cerrada de las ignorancias, pero ya que se está tratando de exenciones a la industria cinematográfica, que el señor Ministro habla de que como la política de exenciones, si se abusa de ella en realidad, conduce a una fuga de impuestos, me acuerdo que en los teatros todos somos testigos de que se hace una extensa propaganda a todo lo habido y por haber. Tengo entendido, no sé si estoy en lo cierto, y me gustaría que el señor Ministro me pusiera las cosas en su punto, tengo entendido que los gastos que hacen las empresas en propaganda, sin limitación de ninguna clase, son aceptados como costos o... como dicen otros, de producción. ¿No cree el señor Ministro que por ese aspecto, por la falta de limitación en ese renglón, podría haber también eso que tan acertadamente llaman evasión tributaria?

Interpela el señor Ministro de Hacienda:

—Su Señoría tiene absoluta razón. Es otro de los puntos analizados en este estudio. El impuesto de exceso de utilidades que tiene algunas ventajas de importancia para países como Colombia, en vía de desarrollo, queda fuertemente eliminado y sus benéficos aspectos quedan en muchas ocasiones totalmente borrados, por la posibilidad de que a través de los gastos de propaganda, se pueda disminuir la utilidad hasta el límite necesario para no pagar ese impuesto.

No hay duda, honorable Senador, que en este proyecto que vendrá aquí dentro de unos meses, tendrá que contemplarse ese aspecto muy importante que Su Señoría menciona. Se puede hacer probablemente por el sistema de limitar una proporción de los gastos, como se ha hecho hasta ahora con los sueldos. Pero más todavía. El criterio general que inspira las conclusiones de este informe que apenas comienzo a leer, demuestra que el mayor incentivo para las empresas no son las exenciones. El mayor incentivo para las empresas está en un sistema tributario que verdaderamente estimule las inversiones, mucho más que las exenciones. Porque las exenciones tienen muchos enemi-

gos, muchas dificultades y no siempre, no siempre, dan los resultados que se esperan de ellas.

Interpela el honorable Senador Gilberto Moreno T.:

—Es que dada la situación internacional en 1940, entonces había el interés de procurar que vinieran a Colombia y se desarrollaran en Colombia, industrias que encontraban aquí ambiente, dada la situación internacional. Pero las exenciones hoy no se justifican, no se justifican.

Interpela el señor Ministro de Hacienda:

—Su Señoría tiene razón. Hay algunas que por la fecha en que comenzaron llegan ya a su terminación en el año 69. Pero la opinión general que se respira a través de este informe en sus conclusiones es la de que las industrias que realmente quieran incrementar la producción, van a tener mucho mayor incentivo de inversión con una buena ley tributaria que a través de exenciones esporádicas y temporales.

Me he permitido hacer estas explicaciones para reiterarles que dentro del concepto que hoy se tiene de estas exenciones el Gobierno no tiene reparo fundamental al proyecto. La pregunta que deseo hacerle al doctor Ordóñez Ceballos se refiere a uno de los artículos que deja la impresión de que por el mero hecho de que en un teatro se pase un corto, producido en el país, no se pagarían impuestos y los Municipios no recibirán esa ayuda. Eso representa una suma que hoy puede subir 12 a 14 millones. Más adelante hay un artículo que tiene una aclaración, que para mí no es suficiente. Por eso yo rogaría al doctor Ordóñez Ceballos que tenga la bondad de aclararme ese punto.

Interpela el honorable Senador Antonio Ordóñez Ceballos:

—Con mucho gusto, señor Ministro. Señor Presidente y señores Senadores: realmente el caso que presenta el señor Ministro de Hacienda sobre el exceso de exenciones es alarmante. Esta ha sido una modalidad de la política del país. Sobre este punto preciso, como el Ministro hizo una breve intervención, me parece que el memorándum leído es absolutamente cierto en su totalidad, presentado por la División de Impuestos Nacionales, excepto un punto, y es el mismo punto donde el Senador Plinio Mendoza Neira tenía la misma duda y que interpeló en aquella ocasión sobre ese mismo punto. Que si en un espectáculo cinematográfico se exhibe una película nacional de duración de un minuto, ese minuto queda exencionado con el ciento por ciento del total del espectáculo público. Y la ley autoriza, o mejor dicho, lo que trata es de que se cumpla lo de las exenciones. Por ejemplo, yo me voy a referir muy brevemente a este punto, diciendo lo siguiente:

el artículo pertinente dice: La exención del impuesto se efectuará sobre la totalidad del espectáculo cinematográfico, que incluye la exhibición de las películas mencionadas, el cual se considerará como una unidad indivisible. De consiguiente, el material cinematográfico de esta providencia no exento, cualquiera que sea su longitud o metraje y que forme parte del espectáculo general, en el cual se exhiben las películas exentas parcial o totalmente del impuesto nacional de espectáculos públicos, no se tendrá en cuenta en ningún caso, para alterar o modificar el porcentaje de exención al impuesto nacional de espectáculos públicos, pactado por los industriales cinematográficos con el Gobierno Nacional o decretado por él.

Simplemente está diciendo ese final del artículo, señor Gobierno: usted va a tener en cuenta únicamente un fenómeno económico de costos, va a analizar qué género de producciones, qué tipo de producciones cinematográficas pueden existir: cortos, noticieros, documentales, corto metraje argumental, película sobre viajes, y con base en esos costos que usted hace, fija la exención, mediante el decreto reglamentario o en el momento de concederla si no quiere ver un decreto reglamentario, y entonces dice: un noticiero sin propaganda, de diez minutos de duración, que es generalmente la duración de un noticiero, va a tener sobre el impuesto del 10%, una exención del 1.5, cada vez que se exhiba en Colombia, con dos películas, con el espectáculo que sea, pero entonces el doctor sabe, siempre que vaya en un noticiero, en cualquier clase, de primera, segunda, tercera o cuarta categoría, y yo voy a dar una película, noticiero, blanco y negro, tendré el 1.5 del diez por ciento. Pero si este noticiero es en colores, es decir, mucho más costoso el material, entonces usted tendrá el 2.3, y cuando usted haga un noticiero de 20 minutos en vez de 10, entonces tanto más. Cuando usted haga un documental sobre ciudades o sobre episodios colombianos históricos, que lleven esta otra calidad, tendrá el 3%, hasta llegar más o menos con esa política a hacer un subsidio en el fondo para las producciones. Entonces es el Gobierno el que posteriormente va a señalar la tarifa de exenciones para los productores colombianos, para que se ciñan a ellas.

De manera que es el Gobierno posteriormente el que va a fijar, en ningún caso esta ley, va a decir por el simple hecho de que haya una película colombiana de un minuto, usted va a ganarse el ciento por ciento de la exención del 10% del impuesto de espectáculos públicos. De manera que como el artículo final lo aclarará, muy directamente con palabras precisas, jamás podría interpretarse que el Gobierno no tiene la palabra, ni tiene el mandato y la capacidad total por medio de esta ley para que fije una tarifa de exenciones de acuerdo con los costos, con

el tipo y la clase de película nacional que se exhiba. Eso es este punto, señor Ministro.

Interpela el señor Ministro de Hacienda:

—Honorable Senador, si Su Señoría lo desea aún más claro, esa es la opinión del Gobierno. El Gobierno no desea aumentar exenciones, ni adicionar las actuales hasta tanto el país no estudie totalmente su organización tributaria, defina cuáles son las empresas, bajo qué condiciones y con qué garantías, pueden gozar de esas exenciones.

Voy a utilizar dos minutos de su tiempo adicional para señalarles por qué el Gobierno tuvo el interés en que quedara incluida en este proyecto de autorizaciones la división de los renglones de la ganadería. Como no logré convencer a la honorable Cámara de Representantes de la conveniencia de estudiar una solución para los impuestos a la agricultura y a la ganadería con base en la renta presuntiva, basada en la productividad de la tierra razonablemente explotada.

Sobre la ganadería, honorables Senadores, no se propuso ningún impuesto. La autorización que ustedes dieron se limita simplemente a que no puedan llevarse como pérdidas de ganadería lo que se gane en otros negocios. En otras palabras: el ganadero no varía su situación en absoluto, pero el ganadero que además tiene otros negocios de cualquier género, entradas de profesiones, entradas por arrendamientos o dividendos de acciones, no podrá descargar su compromiso de pagar al Estado un impuesto sobre esas rentas, con los gastos que haga en su hacienda.

Es perfectamente justo. Tenía preparada una exposición para hacer a ustedes en el proyecto de autorizaciones y en ella un cuadro que es interesante. Se seleccionaron 650 ganaderos de distintos Departamentos del país; se sumaron sus declaraciones, en cuanto a patrimonio se refiere. Ellos declaran un patrimonio que excede los 600 millones de pesos. Pues bien, 28 millones de pérdidas declaran esos señores.

Otro dato que traía para ustedes es el de que una sola empresa de Antioquia paga más impuestos, ella sola, que uno de los más importantes departamentos ganaderos. Por eso he dicho aquí, con toda franqueza, con toda claridad, que es necesario cambiar la estructura tributaria, que es necesario modificar el concepto de los colombianos con respecto a sus obligaciones para el sostenimiento de los organismos del Estado y que es esencial que la política de estímulos que el país en el futuro llegue a adoptar, impida que estas exenciones o el abuso de

ellas, como muy bien lo ha dicho el honorable Senador Villarreal, lleve a esta clase de injusticias.

En las exenciones agrícolas, por ejemplo, existen exenciones especiales para las viejas plantaciones de caucho, cacao, aceitunas y otros árboles y plantas varias. Para todas éstas, con excepción de la ganadería, existe la posibilidad de disfrutar de deducciones por pérdidas de ejercicios anteriores, durante un período de 5 años. Las mejoras efectuadas con posterioridad a 1958, superiores a cien mil pesos, facultan al contribuyente para reducir su renta gravable en un 50% durante los años del 58 al 68. Asimismo, se autoriza una reducción del 50% del impuesto sobre el patrimonio y sobre el exceso de utilidades por los mismos años. Estas exenciones también benefician a los contribuyentes que transforman tierras improductivas en terrenos para la agricultura, excelentes. Las inversiones en maquinaria agrícola efectuadas con posterioridad al 1º de enero del 58, gozan de exención patrimonial, al igual que las inversiones en ganado de cría.

Interpela el honorable Senador Moreno T.:

—Y le puedo decir que es un negocio fabuloso, un negocio fabuloso en el que no se puede perder nunca y en el que el único que trabaja duro es el toro, el ganadero no hace mayor cosa.

Continúa el señor Ministro:

—En parte tiene razón, honorable Senador. Por eso es que aquí se llama “ganado”, si no fuera así lo llamarían “pérdida”. Curiosamente, el origen de la palabra capital, viene de “cápita”, porque así se contaba el ganado, por cabezas. El origen también de la palabra inglesa “cattle”, ganado, tiene que ver con la utilidad, porque desde época inmemorial es difícil perder con la ganadería. Es normal y conveniente que los señores ganaderos ganen dinero y amplíen su industria y creen exportaciones. En buena hora que todos sean millonarios, pero que contribuyan, honorables Senadores, con una participación razonable de sus utilidades al mantenimiento de los organismos del Estado que los protege.

Por último, si ustedes encuentran que el país debe tomar una nueva ruta en materias fiscales, sería útil acelerar los trámites de los proyectos que el Gobierno ha presentado. Por ejemplo, tuve el honor de presentar a ustedes un proyecto sobre gasto excesivo, les ruego estudiarlo; es un proyecto importante en mi opinión, progresista; no se trata de mermar a nadie utilidades si las invierte en Colombia; ese impuesto no implica pago alguno para la persona que al ganarse cual-

quier suma, la invierte en Colombia y lo demuestra aumentando su patrimonio. Si gasta más de una determinada proporción establecida en el proyecto, tiene derecho a hacerlo, o si saca el dinero del país para invertirlo en países donde crea tener más garantías, también puede hacerlo, pero debe contribuir con sus conciudadanos, en una proporción mayor, para el sostenimiento del Estado.