

Además, se declaró exento del impuesto sobre la renta y complementarios el 70% de los premios otorgados en concursos abiertos, literarios o artísticos, siempre que no se trate de una forma disimulada de remuneración y previa certificación del Ministerio de Relaciones Exteriores o del Ministerio de Educación, según los casos.

No resultó fácil llegar a la fórmula transaccional sobre exenciones personales y por personas a cargo. Algunas iniciativas de dentro o de fuera del H. Congreso, demasiado ambiciosas, habrían causado graves estragos en los ingresos del Estado. Las posiciones extremas impidieron el avenimiento en años anteriores, que el gobierno quería y buscaba, pero no a expensas de las inversiones públicas, a las cuales se hallaba vinculado el nivel de empleo, ni de la estabilidad monetaria, cuyo colapso habría abierto las compuertas al desbordamiento inflacionario.

En la exposición de motivos del proyecto original, enmendado en el trámite legislativo, expuse estas ideas:

“No obstante haberse reducido en 1960 las tarifas de algunas de las escalas y de haberse autorizado ese mismo año la división de rentas de trabajo con el cónyuge, el gobierno ha compartido la idea de elevar las exenciones personales y especiales, limitando esta elevación a los contribuyentes de menores recursos, y, al mismo tiempo, compensando por otros aspectos la pérdida fiscal que ella hubiere de significar. La divergencia ha sido más de grado que de fondo. Aún aceptando que salgan de la nómina de contribuyentes cerca de 400 mil personas, cuando el total apenas pasa de 700 mil, no parece lógico adoptar decisiones precipitadas si por su causa ha de darse nuevo estímulo al desbordamiento inflacionario, implícito en todo déficit fiscal. Más que cualquier otro gravamen, sobre el pueblo colombiano pesó, onerosamente, el aumento del costo de la vida en más del 30% durante el año de 1963. Necio sería afirmar que alguien desea para Colombia la repetición de ese percance. Pero a él podría llegarse en forma inadvertida obrando sobre el sistema tributario sin tomar las precauciones indispensables para mantener el flujo de ingresos que el desarrollo económico y social reclama.

“Dentro de este criterio, el gobierno ha preparado, con el concurso inapreciable de la Comisión Bipartidaria de Asuntos

Fiscales, un proyecto en el cual se hace justicia y se alivia el impuesto sobre la renta para aquellos contribuyentes sobre quienes más efectos adversos puede haber tenido la inflación anterior. Ni los comisionados ni el gobierno piensan que se haya llegado a una fórmula original, pero sí realista, equitativa y apta para contemplar las circunstancias presentes. Desde el primer momento se descartó el sistema móvil, considerando que, en vez de contrarrestar los movimientos inflacionarios, menoscaba la resistencia a ellos... La pérdida fiscal para 1970 se calcula en \$ 316 millones que deberían recuperarse mediante el incremento del impuesto a las ventas, sobre el cual se presenta, simultáneamente, el correspondiente proyecto de reestructuración”.

Respecto de los incentivos tributarios, su reducción paulatina y no su desaparición total en 1970, como estaba primitivamente dispuesto, era lo mejor para la economía nacional. La ley 37 del 30 de diciembre de 1969 prorrogó hasta 1973 inclusive, las exenciones a las industrias básicas y a las industrias complementarias de la producción de hierro, establecidas en la ley 81 de 1960, cumpliendo naturalmente los requisitos en ella previstos y otros nuevos, pero restringiéndolas gradualmente así:

- a) Para el año gravable de 1970, un ochenta por ciento (80%);
- b) Para el año gravable de 1971, un sesenta por ciento (60%);
- c) Para el año gravable de 1972, un cuarenta por ciento (40%);
- d) Para el año gravable de 1973, un veinte por ciento (20%).

Los impuestos que resulten de estos porcentajes solo podrán afectar la rentabilidad de las actividades o empresas en cuanto exceda de ocho por ciento (8%) anual. Cuando, al liquidar los gravámenes, su pago lo disminuya, la carga tributaria efectiva se reducirá de modo que no lesione dicha rentabilidad. Ahora bien: los porcentajes arriba señalados, se apli-

carán como a continuación se expresa, cuando la rentabilidad anual exceda del diez y ocho por ciento (18%) :

a) Para las empresas o actividades con rentabilidad superior al diez y ocho por ciento (18%), sin exceder del veinte por ciento (20%), las tres cuartas partes ($\frac{3}{4}$) del porcentaje de exención;

b) Para las empresas o actividades con rentabilidad superior al veinte por ciento (20%), sin exceder del veintidós por ciento (22%), la mitad ($\frac{1}{2}$) del porcentaje de exención;

c) Para las empresas o actividades con rentabilidad superior al veintidós por ciento (22%) sin exceder del veinticuatro por ciento (24%), una cuarta parte ($\frac{1}{4}$).

La prórroga no se extiende a las actividades cuya rentabilidad sobrepase el veinticuatro por ciento (24%), ni a los socios o accionistas de sociedades que tengan como objeto la explotación de una industria básica o complementaria a la producción de hierro. Para los efectos de la ley, se entiende por rentabilidad el porcentaje que resulte de dividir la renta líquida por el patrimonio líquido.

Además, se prorroga hasta 1973, inclusive, la reserva de fomento económico, instituída también por la ley 81 de 1960, la cual podrá destinarse, igualmente, a la construcción de hoteles u hosterías o a la inversión en acciones que se traduzca en la capitalización o el establecimiento de Corporaciones Financieras.

Por último, se prorroga, a partir del año gravable de 1970 y por diez años, la exención de impuestos para las empresas colombianas de transporte aéreo en los términos de la ley 81 de 1960, siempre que la inversión del valor de los gravámenes liquidados se realice dentro de los seis meses siguientes a la fecha de la liquidación oficial y ello se compruebe dentro del mismo plazo.

En la Exposición de Motivos del proyecto dije, entre otras cosas, lo siguiente:

“Comprendemos que habría sido preferible, desde el primer momento, un sistema distinto, por ejemplo el de un Certificado de Abono Industrial, referido al volumen neto de las ventas, pero este es asunto que no podría estudiarse con el necesario esmero sino a la luz de una reforma tributaria de conjunto. Por lo pronto, el país se encuentra frente a la perspectiva de la desaparición de un régimen, desaparición que, no por prescrita en la misma ley 81, deja de suscitar inquietudes. Es claro que ello estaba señalado de antemano en la norma legal; que cada empresa sabía cuál era el término de la exención; que bastaría con permitir el fenecimiento del período expresamente previsto. Pero el examen cuidadoso de las situaciones concretas ha llevado al gobierno a la convicción de que es ciertamente más aconsejable y útil para los intereses generales hacer la extinción en forma que evite el tránsito abrupto de un sistema a otro”.

En cuanto a la prórroga de la exención —o rebaja del impuesto sobre la renta y complementarios— para las empresas aéreas, de la Exposición de Motivos tomo las palabras esenciales:

“La finalidad primordial es, desde luego, la de fortalecerlas, capitalizándolas con nuevos equipos y dotaciones. En pocos aspectos ha sido más grande el avance tecnológico de la última época. Pero estos avances suponen costosas inversiones que, de no hacerse a tiempo, podrán colocar en precarias circunstancias a nuestras líneas aéreas nacionales e internacionales. Tal fue la razón para que el incentivo se estableciera, en la ley 81, no a título de exención, sino como rebaja del impuesto, a condición de que su valor se invirtiera, dentro de los seis meses siguientes a la liquidación de los gravámenes, en la renovación, adición o mantenimiento de los equipos propios de vuelo o se dedicara a efectuar aportes anuales a empresas latinoamericanas de transporte internacional”.

Los recaudos—Sobre los niveles alcanzados han influido casi los mismos factores que sobre las cifras de los reconocimientos, a saber:

a) El decreto 1366 y la ley 63 de 1967 (normas contra la evasión y el fraude):

b) La generalización de la liquidación privada a partir del año gravable de 1968, cuyo valor comenzó a pagarse, por cuotas, en 1969;

c) La reorganización administrativa con programas como los de "avisos recordatorios", "estados de cuenta", cobranzas por la vía persuasiva, etc.;

d) La retención en la fuente.

Si los reconocimientos del gravamen a la renta, complementarios y especiales se elevaron de \$ 2.530 millones en 1966 a \$ 5.278 millones en 1969, los recaudos, en el mismo período, se incrementan de \$ 2.312.6 millones a \$ 4.458.1 millones. Guarrismo este reducido en cerca de \$ 200 millones por la facultad otorgada en el artículo 20 de la ley 38 de 1969 de consignar el resto del anticipo del 20%, relativo al año gravable de 1969, antes del 15 de febrero de 1970, en consideración a que el mandato legal se aprobó en diciembre y el fallo del Consejo de Estado había declarado nulos, hacia mediados del año, varios de los artículos del decreto 320 de 1969, aquellos sobre la retención en la fuente —o pago corriente— para los ingresos distintos, en más del 75%, de salarios y dividendos.

La evolución es muy parecida a la de los reconocimientos. El incremento nominal de 3.9% en 1961, vertido a precios constantes de 1958, se trueca en baja muy notoria. El de 7.7% en 1962 (con alza del costo de la vida de 9.7%) no logra retornar el producto, en términos reales, a la altura de 1960. El de 1963 es del 32.8%, gracias a los impuestos extraordinarios, pero el costo de la vida aumenta virtualmente en la misma proporción. En 1964, también con impuestos extraordinarios —o recargos al gravamen sobre la renta— crece 38.8%, pero en 1965 sube apenas 2.4% en términos nominales, y, a precios constantes de 1958, baja de \$ 1.042.2 millones en 1964 a \$ 980.4 millones, a pesar de haber vuelto a regir impuestos extraordinarios. En 1966, el crecimiento es del 14.9%, al pasar los recaudos de \$ 2.012.8 millones a \$ 2.312.6 millones pero, a precios constantes de 1958, baja de \$ 980.4 millones a \$ 966.0 millones. En 1967 empieza a incrementarse, sólidamente, en más del 20% anual.

RECAUDOS TOTALES DEL IMPUESTO SOBRE LA RENTA Y COMPLEMENTARIOS

(en millones de pesos)

Años	Precios corrientes	Porcentaje de aumento a precios corrientes	Precios constantes (1)
1958.....	702.9	....	702.9
1959.....	809.7	15.2	746.3
1960.....	952.4	17.6	828.2
1961.....	989.9	3.9	797.7
1962.....	1.066.5	7.7	814.1
1963.....	1.416.5	32.8	868.5
1964.....	1.965.6	38.8	1.042.2
1965.....	2.012.8	2.4	980.4
1966.....	2.312.6	14.9	966.0
1967.....	2.930.5	26.7	1.123.7
1968.....	3.612.9	23.3	1.288.0
1969.....	4.458.1	23.4	1.478.1
1970 (hasta abril)....	1.877.3	37(2)	

(1) Corresponde al índice de crecimiento del costo de la vida. - Dane, 1958=100.

(2) Este porcentaje de incremento resulta de la comparación con el mismo período de 1969.

¿Qué corresponde de estos recaudos a retención en la fuente? Recordando que el de 1969 está afectado por el fallo del Consejo de Estado y el de 1970 acrecido por la ley 38 de 1969 que autorizó a consignar antes del 15 de febrero lo debido por el año anterior, veámoslo a continuación:

RECAUDOS TOTALES POR RETENCION EN LA FUENTE

(en miles de pesos)

Años	Recaudo
1967.....	144.5
1968.....	356.0
1969.....	537.7
1970 (hasta abril).....	567.5

El impuesto sobre la renta, sus complementarios y especiales constituyen el 31.5% de los ingresos corrientes. Ello explica por qué ejercen tan poderosa influencia sus alzas o sus bajas en la situación fiscal y en la Tesorería General de la República. Les siguen en importancia el de Aduanas y Recargos con 14.9% y el de Ventas con 6.4%.

No es, por cierto, un gravamen nuevo en Colombia. El 28 de septiembre de 1921 se le estableció por el Congreso de Colombia, reunido en el Rosario de Cúcuta, del cual era presidente el doctor José Ignacio de Márquez y vice-presidente el doctor Francisco Soto. Por el poder ejecutivo, la ley lleva las fir-

mas de don José María del Castillo y del ministro Pedro Gual. El impuesto se denominaba "contribución directa". La renta era regularmente presuntiva. El 5% del valor de las tierras, plantaciones, ingenios y demás establecimientos anexos. Ni siquiera se desconocía la llamada "renta de goce", a juzgar por la siguiente norma: "Las rentas de las casas o edificios que no son públicos, se cobrará por razón de los arrendamientos que paguen o deban pagar en los lugares en que existen, y no por el valor de ellas, observándose la misma regla respecto de las que habitan sus dueños". Los capitales vinculados al comercio se graduaban como productivos del 6% de renta anual, y los que se daban a interés, pagaban —computándose como renta— la cantidad a que aquél ascendiera. El juez político o su comisionado convocaba por bando a los contribuyentes, con el objeto de que, dentro del término asignado, concurrieran a la oficina del colector a dar relación de sus rentas o sueldos, "contraída a los siguientes puntos: 1º cuánto es el valor de los bienes raíces que poseen, o su renta anual; 2º cuánto es el valor de los muebles productivos o semovientes sujetos a la contribución; 3º qué capitales giran en el comercio o en especie de industria; 4º cuál es el sueldo que gozan, o lo que les produce su industria o su profesión, haciendo una graduación equitativa y media entre los extremos". En el artículo 2º se disponía: "Exceptuando los edificios públicos, ninguna clase de bienes raíces, semovientes, muebles productivos, censos, capitales o rentas, queda eximida de satisfacer aquella parte de la renta que designa esta ley".

Nadie ignora que, no obstante los buenos propósitos, el impuesto sobre la renta no vino a adquirir su importancia actual sino en los años de 1935 y 1936, con las reformas introducidas al estatuto de 1931. Las enmiendas de 1967 no aspiraron a cambiarle la faz sino a restituirle la jerarquía que antes tuviera, comenzando por aplicar la ley, con las mismas tarifas que en ese año regían.

Con la retención en la fuente y el pago corriente se dio, desde 1966, un paso de vasta resonancia, llamado a eliminar el fenómeno del "debido cobrar" y a acercarnos al presupuesto de caja, que, por voluntad del H. Congreso, la ley 38 de 1969 reafirma y consolida.

EL IMPUESTO A LAS VENTAS

En desarrollo de la ley 21 de 1963, el decreto 3288 de 1963 estableció el controvertido gravamen sobre las ventas, excep-

tuando los artículos alimenticios de consumo popular, los textos escolares, las drogas, las mercancías que se exporten.

El decreto legislativo 1595 de junio 24 de 1966, adoptado como legislación permanente, le introdujo fundamentales enmiendas. ¿De qué clase de impuestos se trata? Lo define el artículo primero de este decreto: "El impuesto sobre las ventas se causará en todo caso en el momento de la entrega real o simbólica de la mercancía a título de compraventa o permuta por parte del productor o importador, o por parte de una persona económicamente vinculada a éstos, al intermediario, al consumidor o a otro productor para su ulterior transformación aunque se convenga reserva de dominio, pacto de retroventa o exista condición resolutoria".

Es, por tanto, un impuesto a nivel de productor o importador, cuya tarifa, la del 3% por ejemplo, equivale, para los efectos del consumo, a la mitad, esto es, a 1½%. A pesar de las reiteradas aclaraciones sobre este aspecto, temo que todavía subsista cierta confusión entre el público, concretamente sobre la obligación de pagar o no sobre el precio final para el consumidor. Como el gravamen no recae sobre los servicios, mal podría el intermediario, verbigracia el comerciante, exigirlo por los suyos, sabiendo que el fisco no se lo cobra. Lo que no obsta para haber expedido el decreto 2349 de 1968 con la siguiente disposición: "Las personas que distribuyan artículos sobre los cuales se haya pagado el impuesto sobre las ventas, indicarán en las facturas el valor de dicho impuesto cuando así lo exija el comprador que va a procesarlos posteriormente".

Concomitante con esta, otra disposición: "En los casos de fabricación por encargo, se tendrán como responsables del pago del impuesto sobre las ventas, tanto a quienes fabrican el producto como a quienes lo encargan para vender posteriormente. Quienes fabrican liquidarán el impuesto a la entrega del producto y quienes encargan lo liquidarán sobre su precio de venta, descontando los gravámenes previamente pagados".

Al momento de escribir la presente Memoria, recibo la ingrata noticia de que el Consejo de Estado ha suspendido una norma que hemos creído indispensable para el control de la evasión y el fraude. La del artículo 4º del citado decreto, cuyo texto dice así: "Conforme al artículo anterior, el responsable

del impuesto solamente podrá descontar el gravamen debitando a la cuenta de "Impuesto a las Ventas por Pagar", respecto de los productos enajenados a que se refiere la correspondiente relación. Para determinar el monto del descuento, el responsable del pago del gravamen llevará una cuenta auxiliar a la de "impuesto a las Ventas por Pagar" para cada uno de los períodos bimensuales. En esta cuenta auxiliar debitará únicamente el valor de los impuestos cubiertos por la adquisición de las materias primas a que se refiere el artículo 3º de este decreto y empleadas en la elaboración de las mercancías cuya venta se relaciona (el valor del impuesto pagado por la adquisición de materia prima directa, o sea aquella que físicamente quede incorporada o adicionada a los nuevos artículos; el valor del impuesto pagado por la adquisición de materia prima indirecta o sea aquella que, sin quedar incorporada físicamente, se consume totalmente en la producción de los nuevos artículos). En ningún caso se podrá descontar el impuesto pagado por la adquisición de materia prima que se venda sin procesar".

La experiencia había demostrado que las cuentas corrientes por período indefinido no se prestaban al exacto control de las deducciones y de las liquidaciones del gravamen. Si en cada ocasión era necesario seguirle la pista a los asientos contables de años enteros, o restar por anticipado el impuesto que se pagara en los casos de materia prima almacenada por lapsos muy grandes, habría que atenerse a la declaración del contribuyente u organizar un ejército de inspectores para el manejo, hasta ahora sencillo, del gravamen. Lo más sensato parecía optar por los períodos bimensuales, tanto para el pago del impuesto como para su liquidación. Me he informado de la suspensión parcial del reglamento, pero ignoro qué leyes hubiéramos podido pasar por alto. Recuerdo sí cómo debimos dictar esas disposiciones, aguijoneados por recaudos que, a juicio de todos los expertos, no se compadecían con el volumen de las ventas, ni con cálculos científicamente practicados.

De todas maneras, va siendo hora de reestructurar por completo el gravamen, sin echar por la borda sus líneas generales. Con la Comisión Bipartidaria hicimos un ensayo afortunado que ojalá mereciera la atención del H. Congreso, aunque se variarían, si se cree menester, las tarifas acogidas en ese proyecto. Sin ninguna vanidad, más bien como homenaje a la Comisión Bipartidaria y al equipo de funcionarios del Ministerio de Ha-

cienda, debo destacar las virtudes de coherencia, equidad y lógica de la iniciativa. En uno de sus artículos, después de enumerar las cuatro escalas, se proponía que el gobierno nacional, previo concepto del Consejo de Política Económica y Social, determinara la tarifa para cada artículo gravable, teniendo en cuenta el propósito de desalentar el consumo suntuario, de fomentar el ahorro y la capitalización y de procurar la mejor asignación de los recursos. Ahí radicaba su filosofía. Entre nosotros, las mercancías se habían distinguido según su origen, nacional o extranjero, pero no de acuerdo con lo que socialmente representarían. Aún siendo de lujo, si se elaboraban en Colombia con materia prima importada, recibían tratamiento semejante al de los bienes esenciales. El impuesto a las ventas introdujo embrionariamente un criterio nuevo que convendría acentuar.

RECONOCIMIENTOS Y RECAUDOS DEL IMPUESTO A LAS VENTAS

(en millones de pesos)

Años	Reconocimientos	Recaudos
1966.....	682	644.2
1967.....	604	728.6
1968.....	794	790.2
1969.....	868	877.0
1970.....	965	392.3 (1)

(1) Recaudo hasta abril.

Es de observar, en primer término, que el descenso de los reconocimientos, en contraste con el aumento de los recaudos, obedece en 1967 a la baja de importaciones. Siendo este un gravamen a nivel de productor o a nivel de importador, no es difícil entender lo ocurrido, especialmente si se cae en la cuenta de que el impuesto de aduanas, por ejemplo, se redujo de \$ 1.966 millones (cifra que mucho debió a la liberación de la importación de automóviles) en 1966 a \$ 1.053 millones en 1967. En 1965, obviamente con tarifas inferiores, el impuesto había producido \$ 393 millones.

También es de anotar que, a partir del 1º de marzo de 1969, por decreto número 190 de febrero de dicho año, expedido en uso de las facultades conferidas por la ley 48 de 1968, se traspasó a los Departamentos, Intendencias y Comisarías y al Distrito Especial de Bogotá, el ocho por ciento (8%) de la participación nacional en el impuesto a las ventas de cerveza,

ochenta millones de pesos anuales, así: "El impuesto sobre el consumo de cervezas de producción nacional de que trata este decreto será un impuesto de carácter nacional cedido íntegramente su producto a los Departamentos, Intendencias y Comisariías y al Distrito Especial de Bogotá; sustituye al creado por el decreto legislativo número 1665 de 1966, y, en consecuencia, deroga la participación que la nación tenía en aquél, representada en un ocho por ciento (8%) sobre las ventas".

Por la ley 33 de noviembre 15 de 1968, se les cedió a los Departamentos, al Distrito Especial y a los Municipios, el 10% del producto del gravamen a las ventas en 1969, el 20% en 1970 y, desde 1971, el 30% anual, pero, dentro de la mecánica presupuestaria, no se afecta el renglón de rentas sino que se hacen las respectivas apropiaciones.

IMPUESTO SOBRE LAS VENTAS

RECAUDOS DISCRIMINADOS POR TARIFAS

(Millones de pesos)

Grupo	Tarifa	1966	1967	1968	1969	1970*
1.....	15	73.80	112.87	105.74	136.24	39.10
2.....	10	104.23	108.53	133.73	68.52	27.69
3.....	8	99.25**	41.99	31.23	65.97	4.55
4.....	3	359.61	449.72	509.29	638.32	214.69
Sanciones....		7.48	10.57	10.26	7.99	2.13
TOTALES..		644.38	723.68	790.25	877.04	288.16

* Hasta marzo. ** Incluye el 5%.

El grupo de la tarifa del 3% representa alrededor del 70% de los recaudos. Tarifa del tres por ciento —repito— a nivel de productor o de importador, pero no de precios finales al consumidor.

El gravamen permite clasificar las mercancías conforme a su grado de necesidad y es de manejo relativamente fácil y costo administrativo mínimo. Si se le reestructurara, como lo hemos propuesto ofrecería más satisfactorios rendimientos, a condición de que no se dejara la posibilidad de confundirlo en asientos de contabilidad ni de diluirlo a través de deducciones interminables.

LAS ADUANAS

Por decreto 2886 del 25 de noviembre de 1968, se reorganizó la Dirección General de Aduanas, dependencia del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, con las siguientes atribuciones:

- a) El control de las mercancías que entran al país y salen de él;
- b) El recaudo de los derechos de aduana;
- c) La prevención, persecución, represión y aprehensión del contrabando, todo en coordinación con las entidades que tienen a su cargo el comercio exterior del país;

Más específicamente, a la Dirección General de Aduanas compete:

- a) Interpretar y aplicar privativamente la legislación aduanera, sin perjuicio de las funciones atribuidas expresamente al Consejo Nacional de Política Aduanera, reglamentarla y supervigilar su cumplimiento;
- b) Controlar la importación, exportación y tránsito de mercancías y las demás actividades que se relacionan con las mismas operaciones;
- c) Decidir, conforme a las disposiciones vigentes, sobre las solicitudes de nacionalización de mercancías y sobre el despacho de las de exportación;
- d) Liquidar y recaudar los impuestos, derechos, y tasas de carácter aduanero y los demás gravámenes que, por mandato de la ley, deben liquidarse y recaudarse en las aduanas;
- e) Prevenir, reprimir y aprehender el contrabando tanto de importación como de exportación;
- f) Controlar el transporte y almacenamiento del café y el funcionamiento de las trilladoras;
- g) Reglamentar y supervigilar el funcionamiento de las Agencias de Aduana;

h) Resolver sobre toda introducción de mercancías libres de derechos de aduana y publicar, periódicamente, conforme al reglamento que se expida, las resoluciones respectivas;

i) Codificar y mantener actualizada la legislación aduanera y demás leyes que se relacionen con el movimiento internacional de mercancías.

La Dirección General de Aduanas está integrada por la Secretaría General, la División Legal, la División de Arancel, la División de Resguardo, la División de Inspección, la División de Investigaciones Especiales, la División Administrativa y las Administraciones de Aduana.

Su naturaleza es peculiar por cuanto debe cumplir desde las funciones de interpretación de la ley y aforo de las mercancías hasta la prevención, la represión y la aprehensión del contrabando. Allí se entrecruzan la magistratura, la técnica arancelaria, la vigilancia de orden policivo, el servicio secreto, tantas cosas en fin, que, a pesar de estar bien precisadas, hacen de esta actividad una de las más complejas, vidriosas y conflictivas del gobierno.

La División Legal, por delegación del director general, resuelve los recursos de apelación y consulta de los administradores de Aduana, en última instancia y por la vía gubernativa, salvo las reclamaciones por aforo y valor de las mercancías, revisables ante la Junta General de Aduanas.

Los beneficios de la reorganización se han proyectado en el cobro de cuentas adicionales al importador en los casos de error en la posición arancelaria, error en la aplicación del gravamen, error en la aplicación del tipo de cambio o en las operaciones aritméticas, o error en la determinación del valor normal —o gravable— de cada mercancía.

El nuevo estatuto estableció que, a partir de la fecha de nacionalización de una mercancía, la Dirección General de Aduanas podrá exigir al importador, dentro de los dos años siguientes, el pago de derechos, multas o recargos dejados de percibir, cuando al practicar la revisión de las actuaciones consignadas en el manifiesto, o en alguno de los documentos anexos, se compruebe perjuicio para los derechos del fisco por alguno de los errores mencionados.

A la División de Arancel toca velar por mantener éste actualizado, de acuerdo con la nomenclatura de Bruselas. Sus estudios conjuntos con otros organismos públicos sirvieron de base para las recomendaciones formuladas por el Consejo de Política Aduanera, igualmente reorganizado y dotado de asesores y auxiliares de tiempo completo.

Por decreto 3216 de 1968, expedido en ejercicio de facultades otorgadas por el H. Congreso, se contemplaron todas las enmiendas que, con posterioridad a 1964, efectuó el Consejo de Cooperación Aduanera de Bruselas, y se reajustaron las tarifas para dar protección efectiva a veintidós rubros de la producción nacional, reducir los gravámenes de sesenta y nueve posiciones y elevar los de treinta y tres. La enunciación de ese arduo trabajo es breve y simple, pero quienes lo lean adivinarán hasta dónde reclamó análisis, laboriosidad y cuidado.

Por otro decreto, el 2416 de 1968, se redujeron los impuestos sobre envases de hojalata para alimentos a la mitad de lo que eran, sobre fungicidas al rebajarse la etilenodiamina y sus sales del 25% al 2% y sobre estopas y desperdicios de lino en bruto, utilizables para el papel de cigarrillos.

Dos artículos había que constituían bandera del contrabando. Eran como su punta de lanza en avionetas, vehículos automotores, lanchas y buhoneros. Se les combatía sin tregua, pero penetraban apelando a las más refinadas estratagemas o a los más brutales abusos. El gobierno decidió, entonces, abrir un segundo frente, disminuyéndoles los aranceles con éxito a las postre indiscutible. Fueron los relojes de bolsillo, de pulsera y similares, con caja de metal común, y los cigarrillos de tabaco rubio que importa el Instituto de Mercadeo Agropecuario (IDEMA), con ganancia para sus arcas urgidas de recursos.

La División de Arancel se ha fortalecido con el Laboratorio Central de Aduanas, gracias a cuyo funcionamiento ha sido posible establecer el grado de elaboración de mercancías, tales como las drogas que, si fueran productos puros, pagarían derechos de trescientos pesos, pero que, sometidas a examen, resultan a veces productos preparados con gravamen hasta de trescientos mil pesos. Las oscilaciones de los derechos arancelarios van de los cinco a los diez mil pesos. No se trae a cuento esta circunstancia para ponderar el denominado "fiscalismo" sino la tecni-

ficación que ha venido realizándose en materia de aforo. El actual equipo capacita al Laboratorio para el control en procesos metalúrgicos, tecnología de alimentos, aceites lubricantes, recursos naturales no investigados (tierras raras en el platino) plásticos, caucho, productos farmacéuticos, textiles, etc.

Además, se han montado laboratorios merciológicos, como el de Barranquilla, que servirán eficazmente tanto los derechos del Estado como los de los ciudadanos. Y, respecto del personal se ha procurado la formación en los cursos de la Escuela Interamericana, patrocinada por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Instituto de Integración Latinoamericana (INTAL).

El decreto reorgánico confió al reguardo de Aduanas la vigilancia de las zonas aduaneras de los terminales marítimos, sin perjuicio de la prevención, persecución y represión del contrabando en todo el territorio nacional. Se pensó que, unificando la responsabilidad, cesarían fricciones perjudiciales, se haría más neta la función de cada cuerpo y podría demandársele más severamente el cumplimiento de sus deberes. Tal vez falte todavía una mejor coordinación con la Empresa Puertos de Colombia, pero es indispensable lograrla, y, además, dotar al reguardo de los elementos que necesita, tanto para su movilización como para su alojamiento, combinando los recursos presupuestales con los del Fondo Rotatorio de Aduanas.

La reforma amplió la planta de la División de Investigaciones Especiales con la creación de la Sección de Registro de Automotores, la de abogados investigadores y la de nuevas plazas de miembros de la policía secreta aduanera. A la sección de Registro Automotor compete el control de los vehículos importados, ensamblados o fabricados en el país y la expedición de la patente, documento que viene a constituir la prueba inmediata de la lícita importación del vehículo. El propósito es localizar los automotores, traídos de contrabando, pero, antes que todo, impedir la continuidad de su flujo, o siquiera su ocasional ingreso al país, subordinando la matrícula en las Oficinas de Tránsito y Transportes a los documentos de las autoridades aduaneras.

El Fondo Rotatorio de la Dirección General de Aduanas está actualmente dirigido, en virtud del decreto 2886 de 1968,

por una junta que integran el Ministro de Hacienda y Crédito Público, o el Vice-Ministro, quien ha sido su delegado permanente; el Director General de Aduanas o su delegado; el Jefe de la División Administrativa de la Dirección General de Aduanas, y dos representantes del Presidente de la República, designados por períodos de dos años. Se ocupa el Fondo de la construcción, adquisición o arrendamiento de los inmuebles para el funcionamiento de las dependencias de la Dirección General de Aduanas; de proporcionar los elementos y servicios necesarios para el correcto desempeño de sus funciones, como instalaciones, laboratorios, equipos de comunicación, etc.; atiende a la conservación y mantenimiento de los inmuebles y elementos citados; cubre el valor de las participaciones reconocidas por autoridad competente a los denunciadores o aprehensores de mercancías de contrabando o abandonadas, que efectúan las aduanas o cualquier otra entidad a cuyo cargo se hallan estas funciones; desarrolla planes de vivienda, destinados a dotar de casa de habitación a los trabajadores del ramo aduanero, y, finalmente, celebra contratos para la prestación de servicios de vigilancia —o aduaneros— con los usuarios o con las entidades que tienen relación con las aduanas.

A grandes trazos, con la División Administrativa, los Administradores de Aduanas y la Escuela de Capacitación, ésta la fisonomía de la dependencia.

En 1968, se hizo la reforma del arancel. En 1969, por decreto 1247 del 9 de agosto, se reglamentaron las exenciones, por mandato del legislador. Se consideró en él la diferencia entre derechos de aduana y gravámenes arancelarios, consagrada en el Código de Aduanas, en el sentido de que los primeros comprenden todo derecho, emolumento, impuesto, contribución o carga de cualquier clase, directa o indirecta, sobre la importación, mientras que los segundos se refieren, exclusivamente, a la tarifa arancelaria.

La exención de los derechos de aduana es para el sector público. La de los derechos arancelarios es para el sector privado. De modo que, a partir de 1960, salvo lo dispuesto en Tratados y Convenios Públicos, las exenciones concedidas en contratos celebrados por el gobierno nacional, con personas o entidades privadas, serán de los gravámenes arancelarios, no de la totalidad de los derechos de aduana como antes sucedía. Por lo demás, los bienes cuya importación se exonera de tales derechos solo po-

drán emplearse para los fines propios de la persona o entidad beneficiada. De lo contrario, el importador deberá pagar el doble de lo que le hubiera correspondido, sin perjuicio de las otras sanciones a que hubiere lugar.

La Dirección General de Aduanas, su División de Investigaciones Especiales, sus Agentes de Resguardo, con la cooperación decisiva de la Policía Nacional y el DAS, realizaron, coordinadamente, el allanamiento de los llamados "sanandresitos", lugares donde se expendían las mercancías de contrabando, con la tolerancia, e inclusive, con la protección ostensible de las autoridades. El comercio ilícito recibía allí las aguas lustrales de la legalidad. Era un mercado organizado, con clientela numerosa, al que le llegaban, como fuese, sus artículos. La mayoría de los compatriotas se preguntaba como era posible andar a caza del contrabando en zonas remotas, en caminos oscuros, en aguas distantes, mientras se le daba seguro amparo en todos los centros urbanos del país. El mercado pedía cada día más. El escándalo subía de punto. Se afirmó que se empleaba a menores, aparentemente en vacaciones, para pasar el contrabando por las aduanas. Es cierto que se explotaba, sin clemencia, a esos grupos de los "sanandresitos", pero que hasta tanto no hubiera alguna acción enérgica, continuarían creciendo, hasta convertir en rey de burlas todas las disposiciones aduaneras.

El Estado no podía seguir haciéndose de la vista gorda. Ni mirando con indiferencia un fenómeno que lesionaba la producción nacional, y, por consiguiente, las oportunidades de empleo. Con esta convicción, no vaciló en ordenar el allanamiento de los "sanandresitos" y en coordinarlo para garantizar su completo éxito. Ni vaciló tampoco en conceder luego el perdón judicial, prescindiendo de la detención preventiva, para no agravar la situación de gentes incautas. En el decreto 2395 del 17 de septiembre de 1968 explicó las razones de su indulgencia en estos considerandos: "Que de años atrás ha existido una atmósfera de tolerancia con el ilícito del contrabando, la cual pudo extraviar el criterio de algunas personas sobre las implicaciones y alcances de una conducta abiertamente reñida con los preceptos legales, circunstancia que mueve a considerar situaciones concretas... "Que conviene dar la oportunidad de rehabilitarse a quienes por causa del ambiente general encontraron en el expendio de mercancías ilegalmente importadas su forma de subsistencia..."

Por el mismo decreto se reconoció a los poseedores de esas mercancías las sumas de dinero que resultaren del remate de las mismas, conforme a los límites y tarifas en él previstas.

PRODUCTOS DE LA RENTA DE ADUANAS

(en millones de pesos)

	Reconocimientos
1965.....	666
1966.....	1.966
1967.....	1.053
1968.....	1.347
1969.....	1.677
1970.....	2.250

En 1966, se presenta colosal aumento, en relación con el año anterior, por dos razones: la liberación de importaciones y la importación en masa de vehículos automotores con altas tarifas arancelarias y créditos externos de cinco años llamados a gravitar sobre la Cuenta Especial de Cambios.

En 1967 se obtienen, por este concepto, novecientos millones menos, reducción perfectamente explicable, dada la crisis cambiaria originada en la baja del precio del café y la fugacidad del arbitrio de 1966.

En 1968, ya con un mejor presupuesto de importaciones, la renta empieza a recuperarse hasta subir en 1969 a \$ 1.677 millones y computarse, para 1970, en \$ 2.250 millones. Para el año en curso se me aconsejó por generosos amigos, repetir el ocasional arbitrio de 1966. No lo creí prudente, ni adecuado. Ni lo creyó el gobierno.

En el fondo, se nos recomendaba canjear dólares de las reservas monetarias por pesos para el fisco, sin deternernos a pensar lo que habría de importarse. Preferimos una estrategia a más largo plazo, no sin agradecer los amables consejos, convencidos como estamos de que el desarrollo y a lucha contra el desempleo requieren una política perseverante y vigorosa.

Ciertamente, incrementamos el promedio mensual de importaciones reembolsables de US\$ 53.5 millones mensuales en 1969 a US\$ 66 millones en el segundo trimestre de 1970, pero no por motivos fiscales sino de crecimiento económico y progreso social.

CESIONES DE RENTAS

En estos años, coincidiendo con el mejoramiento de la situación presupuestaria de la nación, ha prevalecido la tendencia a trasladar rentas a los departamentos y municipios. Por virtud de la ley 78 de 1966, los fiscos nacionales percibieron, en 1968, rentas nacionales, que les fueron cedidas, por valor de \$ 112 millones (concursos hípicas, deportivos y similares). En 1969, de conformidad con la ley 33 de 1968, \$ 236.594.000.00, discriminados así:

a) Impuesto del 2% sobre premios de loterías	\$ 15.420.000.00
b) Impuesto de \$ 1.00 por botella de licores destilados.	1.450.000.00
c) Impuesto de venta sobre licores nacionales	10.000.000.00
d) Recargo nacional del 10% sobre el impuesto de Registro y Anotación	9.000.000.00
e) 10% del producto total del impuesto a las ventas.	89.000.000.00
f) Impuesto sobre espectáculos públicos, billetes de apuestas, rifas y ventas por el sistema de clubes..	32.724.000.00
g) Impuesto sobre el consumo de cervezas de fabricación nacional (ley 48 de 1968 y decreto-ley 190 de 1969)	79.000.000.00
Total cedido en 1969	\$ 236.594.000.00

Para el año de 1970, los cálculos de estas cesiones se elevan a \$ 356.185.000.00, a saber:

a) Impuesto del 2% sobre premios de loterías	\$ 15.960.000.00
b) Impuesto de \$ 1.00 por botella de licores destilados.	1.625.000.00
c) Impuesto de venta sobre licores destilados	12.000.000.00
d) Recargo nacional del 10% sobre el impuesto de Registro y Anotación	10.000.000.00
e) 20% del producto total del impuesto a las ventas..	193.000.000.00
f) Impuesto sobre espectáculos públicos, billetes de apuestas, rifas y ventas por el sistema de clubes..	35.600.000.00
g) Producto del impuesto del consumo de cervezas de producción nacional	88.000.000.00
Total de la estimación para 1970	\$ 356.185.000.00

Para 1971, cuando entra en vigencia otro diez por ciento del impuesto a las ventas, el monto de las rentas cedidas se aumenta en \$ 165 millones.

La iniciativa de ceder el ocho por ciento de la participación en el impuesto sobre la venta de cerveza fue del gobierno. Lo mismo el proyecto inicial de la ley 38 de 1968, elaborado y pre-

sentado al H. Congreso por el doctor Misael Pastrana, en su carácter de Ministro de la Administración Lleras Restrepo.

En el trámite parlamentario de las leyes me correspondió intervenir activamente. Debo declarar que pocos temas suscitan más explosivas tensiones. Aunque los voceros del gobierno quieran ofrecer su concurso a la solución de los problemas seccionales y locales, los extremismos suelen encandecer los debates, apartarse de la ecuanimidad e inclinarse frecuentemente en favor del desmantelamiento fiscal de la nación. La fórmula del doctor Núñez tiende a convertirse en descentralización de rentas y centralización de servicios. Al fin, llegamos a satisfactorio desenlace; pero no se me ocultó en esta ocasión, ni en otras, el empeño obstinado de sondear rudamente hasta dónde el Tesoro Nacional podía deshacerse de sus propios recursos. La responsabilidad del nivel de inversiones públicas y la guarda del equilibrio del presupuesto no autorizaban a los ministros ni al gobierno a adoptar una actitud improvidente. Todavía no me explico cómo no fue aprobado en ambas cámaras el proyecto del gobierno, reglamentario del "situado fiscal", que deberá estudiarse a la luz de las presentes circunstancias.

En realidad, los fiscos seccionales han vivido, en los últimos años, bajo el asedio del crecimiento de gastos apremiantes, como los de educación y salud. El presupuesto nacional logró salir de los desequilibrios y sobresaltos que le causaron el debilitamiento de los ingresos y el traspaso de los gastos de policía y de enseñanza primaria, estos hasta concurrencia de los desembolsos de los departamentos en 1960, sin que se le hubiera dotado, simultáneamente, de los recursos necesarios para absorberlos. La crisis fiscal de la nación, de donde provinieron los desbordamientos inflacionarios, duró hasta 1966, pero subsistió —agravada— la de los departamentos a pesar de haberse descargado de cuantiosos compromisos.

Con las cesiones de rentas de este cuatrienio debe haberseles aliviado sensiblemente su situación, tanto más cuanto se han elevado —también— las transferencias para la enseñanza elemental, media y superior. Pero el crecimiento de las necesidades en el ramo educativo, paralelo al de la población, va a exigir tratamiento especial para garantizar cinco años de primaria a todos los niños de edad escolar. Tratamiento especial como el de autorizar a los concejos a establecer una sobretasa al impuesto

predial, del dos por mil, exclusivamente con destino a este servicio ineludible. Las transferencias de la nación no pueden ser inferiores a las de 1968, en cuanto al pago de maestros se refieren, conforme a la ley 38 de dicho año, ni lo han sido, pero, aún habiéndose aumentado por iniciativa del gobierno nacional, han resultado insuficientes para cubrir las acrecentadas exigencias.

El reconocimiento del problema de los fiscos seccionales, que hemos procurado contribuir a resolver, no ha de inducirme a cerrar los ojos al deplorable régimen presupuestario que descubrieron, en varios de ellos, comisionados técnicos del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, de la Contraloría General de la República y del Departamento Administrativo de Planeación. Por copiosos que hubiesen sido los ingresos, no habrían vencido dificultades y desequilibrios, con la anárquica dispersión del presupuesto y la multiplicada autoridad para emitir órdenes de pago. El ordenamiento financiero no es posible mientras las diversas dependencias se sientan dueñas de una cuota para disponer de ella como mejor les parezca. Felizmente, al conocerse por el gobierno nacional esos extravíos, se obtuvo su reforma inmediata, pero nunca será superflua la rigurosa vigilancia sobre los gastos. En la Hacienda Pública no es admisible prescindir del análisis conjunto de sus dos términos inseparables: ingresos y egresos. Porque en lo nacional se ha obrado resueltamente sobre unos y otros, se incrementaron las inversiones públicas y los servicios sociales, sin menoscabo del equilibrio fiscal.

Administrativamente, hay mucho por hacer para incrementar el recaudo del impuesto predial por ejemplo, precario por la negligencia de muchos municipios, a los cuales no les sobran, sin embargo, las rentas. O para rebajar el alto costo de las loterías, encargando de su manejo y del de los gravámenes sobre el "5 y 6" y "Totogol", a un instituto, según la propuesta inobjetable de la Misión Musgrave.

Superada su propia crisis, el fisco nacional no puede deprimir sus inversiones públicas ni sus gastos de desarrollo, sin exponer al país a serios tropiezos. Hay que ver cómo se corrige el déficit de servicios, pero renunciando, eso sí, al desmantelamiento de los ingresos de la nación, cuyas aulagas de varios años, si se repitieran, perturbarían el desarrollo, interrumpirían programas en marcha y fomentarían el desempleo.

NORMAS SOBRE LOS GRAVAMENES A LAS CERVEZAS
Y A LOS CIGARRILLOS

Por decreto legislativo 1165 del 30 de junio de 1966, adoptado por la ley 48 de 1968, se estableció lo siguiente:

“Artículo 1º A partir del 1º de julio de 1966, el impuesto al consumo de cervezas de producción nacional, cualquiera que (sic) sea su clase, envase, contenido y presentación, se liquidará ad-valorem, a razón del 60% del precio de facturación, que las fábricas productoras fijen para los distribuidores o agentes.

“Parágrafo. El 60% de que trata este artículo se distribuye en la siguiente forma: 52% para las entidades seccionales y el 8% para la nación, correspondiente al impuesto sobre las ventas, de conformidad con las normas que lo rigen y en cuanto no sean contrarias a este decreto.

“Artículo 2º Para los efectos del artículo anterior, se entiende por precio de facturación el que, sin incluir el impuesto de que trata este decreto cobren los productores, sus sucursales o agencias, o compañías subsidiarias, filiales o distribuidoras, así sean jurídicamente independientes de las casas principales, por el artículo envasado, a los vendedores al detal o directamente a los consumidores, liquidado en el lugar de producción. Cuando el envase no sea recuperable, como en los casos de envases de cartón, enlatados, etc., se descontará su valor”.

Para el gobierno no había duda de que la base del gravamen estaba constituida por el precio de facturación para los vendedores al detal o para los consumidores directamente. El artículo 2º del decreto citado no deja lugar a dudas. Pero las fábricas consideraron que había una antinomia con el artículo 1º de la misma norma por cuanto en él se había dicho que era el precio de las fábricas para los distribuidores y agentes. De haber existido cualquier confusión, habría quedado aclarada por el artículo segundo al disponer qué se entendía por precio de facturación “para los efectos del artículo anterior”. Lo contrario habría sido incitar a las fábricas a organizar sus propias distribuidoras para graduar el impuesto vendiéndoles el producto a precios excepcionalmente bajos. Dentro de una concepción tal, el gravamen habría venido a recaer sobre una base caprichosamente contraída, mientras la utilidad se realizaba en cabeza de la distribuidora. Como en la práctica y en su mayoría así ocurriera,

hasta el punto de que ninguna fábrica pagaba porcentaje igual al de otra, el director de impuestos nacionales expidió la resolución número 0043 de 1968 cuyo texto se transcribe a continuación:

“El Director de Impuestos Nacionales,

en uso de sus atribuciones legales, y

CONSIDERANDO:

Que por informes que reposan en este despacho se tiene conocimiento de que las empresas productoras de cervezas han venido liquidando el impuesto ad-valorem del 60% sobre una base impositiva distinta a la establecida en el decreto legislativo 1665 de 1966.

Que de acuerdo con el literal d) del artículo 12 del decreto 1711 de 1960 y h) del artículo 7º del decreto 1715 de 1960, entre las funciones de la División de Impuestos Nacionales se encuentran las de adelantar las investigaciones conducentes para evitar la evasión de los impuestos y para aplicar las sanciones previstas en las disposiciones sobre la materia.

Que de conformidad con los mismos informes, las empresas vienen liquidando el gravamen sobre el precio a que facturan sus ventas a los distribuidores, con base en su propia interpretación.

Que la base sobre la cual se debe liquidar el impuesto de conformidad con el decreto 1665 de 1966 es el precio que cobren las fábricas, sus sucursales, agencias, filiales o distribuidoras, a los detallistas, por el artículo envasado en el lugar de producción,

RESUELVE:

“Artículo 1º Por la Sección de Revisoría de Contabilidades de la Subdivisión de Investigación Tributaria, practíquense inspecciones oculares a los libros de contabilidad de las empresas Bavaria S. A., Cervecería Unión S. A., Cervecería Andina S. A., Cervecería Aguila S. A., Cervecería Colombo-Alemana S. A., Distribuidora Bavaria S. A., Distribuidora Unión de Productos Envasados S. A., y Promotora de Mercados S. A., con el fin de establecer las bases que han tomado tales empresas para liqui-

dar y pagar los impuestos, el valor recaudado efectivamente y las sumas que eventualmente han dejado de pagar por interpretación equivocada de las bases que han debido tomar para liquidar el gravamen.

“Artículo 2º Solicítese al Superintendente de Sociedades Anónimas, la designación de peritos contables que asesoren a los funcionarios de la Subdivisión de Investigación Tributaria, en la práctica de las diligencias respectivas.

Cúmplase. Dada en Bogotá, a 10 de octubre de 1968.

(Fdo.) Liborio Cuéllar Gómez, Director de Impuestos Nacionales”.

Por aquellos días, el Presidente Lleras habló del horóscopo indescifrable de “Bavaria” para indicar la red de compañías, filiales y subsidiarias, que tanto en el interior como en el exterior la integraban.

Curiosamente, ninguna de las fábricas demandó este decreto legislativo que calificaban de contradictorio y abstruso. Simplemente aplicaron a su manera el artículo 1º como si el artículo 2º no se hubiera escrito para definir y precisar sus alcances.

El gobierno entendía que estaba ante una evasión fiscal de grandes proporciones. No había de tolerarla, ni de cohonestarla, pero tampoco creía útil para el país el naufragio financiero de empresas con tantos accionistas y trabajadores, si de una vez se les hacía efectivo el gravamen por todo el tiempo de su vigencia. Con este antecedente, la ley 48 de 1968 (artículo 2º) incluyó, a solicitud suya, las disposiciones que en seguida aparecen:

“El impuesto sobre el consumo de cervezas de producción nacional, establecido por el decreto legislativo 1665 de 30 de junio de 1966, se continuará liquidando y pagando en la forma que lo determine el gobierno nacional, tomando en cuenta los siguientes criterios: a) Una base impositiva clara, que dé completa certeza para la liquidación del impuesto e impida la evasión fiscal; b) Tarifas que concilien la capacidad tributaria de las empresas con el mejoramiento de la situación fiscal de los departamentos; c) Tarifas razonables, de tal manera que el precio de las cervezas no estimule el consumo de bebidas alcohólicas

nocivas para la salud, y ch) Un producido que no sea, en ningún caso, inferior al que realmente se recaude en el país durante el año de 1968.

“De acuerdo con lo previsto en el numeral 12 del artículo 76 de la Constitución y para dar cumplimiento a lo dispuesto en este artículo, revístese al Presidente de la República de facultades extraordinarias hasta los sesenta días siguientes a la sanción de esta ley, con el fin de establecer: la base imponible; las tarifas del impuesto y la forma de pago; la fecha de cobro del impuesto; la participación del Distrito Especial de Bogotá; la destinación del producto del impuesto según lo estipulado por los artículos 3º y 4º del decreto legislativo 1665 de 1966, y la cesión a los departamentos, al Distrito Especial de Bogotá y a las intendencias y comisarías, en proporción al consumo de cada lugar, de la participación del ocho por ciento (8%) que tiene actualmente la nación.

“Parágrafo. El gobierno queda facultado para que, en caso de que las revisiones efectuadas por la División de Impuestos Nacionales sobre liquidaciones del impuesto a las cervezas anteriores a la presente ley, arrojen a favor del fisco una suma cuyo cobro inmediato pueda afectar sensiblemente la posición financiera de las empresas, conceda a éstas el beneficio de cubrir la diferencia que resulta a su cargo por cuotas anuales, dentro de un plazo razonable”.

En desarrollo de los preceptos anteriores, se dictaron dos decretos, el 189 y el 190, ambos con fecha 13 de febrero de 1969.

Por el 190 se reestructuró totalmente el impuesto sobre el consumo a las cervezas, de acuerdo con estos lineamientos:

a) El gravamen se causa en el momento en que el artículo sea entregado por el productor de cervezas para su distribución o venta en el país;

b) El impuesto del 48% se calcula con base en el valor de la facturación al detallista, o sea el precio que se le carga por el producto puesto en el expendio, excluyendo el gravamen sobre el consumo de cervezas;

c) La Superintendencia Nacional de Precios debe establecer el que rija para el detallista, indicando dicho precio, con

expresión del valor que corresponda a la facturación, excluido el impuesto y el que corresponda a éste;

d) Las empresas productoras, al hacer entrega de la cerveza para su distribución y venta en el país, liquidarán el gravamen para cada entrega, con base en el precio de venta al detallista en la capital del departamento, sede de la fábrica;

e) Los funcionarios de impuestos nacionales verificarán las liquidaciones hechas por los responsables del pago del impuesto, y, cuando las hallaren inexactas, practicarán liquidaciones de corrección, a fin de establecer el verdadero gravamen e imponer las sanciones a que hubiere lugar;

f) El Director de Impuestos Nacionales practicará liquidaciones de aforo del gravamen cuando los responsables del impuesto no hubieren hecho la relación de ventas exigida, facultad que podrá ejercitar dentro del plazo de cinco años a partir de la fecha en que se causó el impuesto;

g) El impuesto es de carácter nacional y su producto está cedido a los departamentos, intendencias y comisarías y al Distrito Especial de Bogotá, e incluye, a partir del 1º de marzo de 1969, la parte que recaudaba la nación conforme al decreto legislativo 1665 de 1966;

h) Si desapareciera la práctica actual de mantener un precio uniforme para las ventas al detallista, de cada marca de cerveza, en una misma ciudad, y si en lo futuro, llegare a existir, por cualquier circunstancia, diversidad de precios, el Director de Impuestos Nacionales, mediante resoluciones de carácter general, determinará el precio de venta al detallista que sirva de base para fijar el impuesto;

i) Para los efectos del decreto, se entiende por distribuidor la persona, firma o empresa que dentro de una zona geográfica determinada, en forma única o en concurrencia con otras personas, firmas o empresas que tengan el carácter de distribuidores, vende cervezas en forma abierta, general o indiscriminada a todos los vendedores al detal que soliciten los productores. Vendedor al detal o detallista, el que adquiere cervezas para venderlas directamente a los consumidores.

En esta forma, transparente y sin esguinces, se atendió al intenso clamor de los departamentos lesionados —clamor de todos con excepción de Antioquia—, se volvió por los fueros de la equidad, se abolió el subterfugio para la evasión y el fraude, se reafirmaron los derechos de las entidades públicas, y, con la tarifa señalada, se aseguró a los fiscos seccionales el aumento de sus ingresos. No fue una batalla sino la praxis continuada de una política, con jalones previos en el impuesto a la renta, en el impuesto a las ventas y en el impuesto de aduanas.

Como lo observé anteriormente, no abrigábamos el propósito de provocar ruinas ni de causar mengua a la institución de la sociedad anónima. Dentro de este espíritu, en uso de las facultades conferidas por el H. Congreso, se concedieron plazos para el pago del mayor valor que correspondiera pagar a las empresas productoras como consecuencia de la revisión efectuada por la Dirección General de Impuestos Nacionales sobre declaraciones de liquidación del gravamen a las cervezas de producción nacional, hechas antes del 16 de diciembre de 1968:

a) Una primera cuota, equivalente al siete por ciento (7%) del mayor valor establecido en cada liquidación de revisión, dentro de los seis meses siguientes a la fecha de su notificación;

b) El remanente del mayor valor de liquidación, o sea el 93% de la suma indicada, en ocho cuotas anuales y sucesivas que comenzarían a contarse a partir de la fecha en que hubiere debido pagarse la cuota inicial del siete por ciento (7%), así: el siete por ciento anual (7%) en los dos primeros años; el nueve por ciento (9%) en el tercero, y el catorce por ciento anual (14%) en el cuarto, quinto, sexto, séptimo y octavo.

Entiendo que el ordinal a) fue acusado por inconstitucional ante la Corte Suprema, pero declarado por ella perfectamente exequible.

Agotada la vía gubernativa, si las empresas a las cuales se les hayan revisado las declaraciones del impuesto, quieren ejercitar la vía contenciosa, cumplirán con el requisito de consignar la suma correspondiente en calidad de depósito, para la admisión de la demanda, al efectuar la cancelación de la cuota inicial de siete por ciento (7%) dentro de los seis meses siguientes a la fecha en que se notifique la providencia de revisión.

Previo autorización de la Dirección General de Presupuesto y refrendación de la Contraloría General de la República, el 86.67% del mayor valor recaudado, equivalente al 52% de que trata el parágrafo del artículo 1º del decreto 1665 de 1966, se entregará a los Departamentos, Intendencias y Comisarias, y al Distrito Especial de Bogotá, teniendo en cuenta los consumos de cerveza de tales entidades y en proporción al gravamen que cada una haya dejado de percibir, durante el tiempo a que corresponda la respectiva cuota.

La uniformidad de tratamiento, supuesto esencial del gravamen, tuvo colateralmente el efecto de eliminar la competencia desleal, según fuera el ingenio —o el truco— para pagar más o menos impuesto por el mismo producto.

Por iniciativa parlamentaria, se introdujo en el artículo 1º de la ley 48 de 1968, el siguiente parágrafo: "Extiéndense las facultades de que se reviste al Presidente de la República por este artículo a la determinación de una base impositiva clara del impuesto sobre el consumo de tabaco". Era otro de los clamores de los departamentos: la protesta contra el modo como algunas empresas —por medio de distribuidoras— eludían el gravamen. Evasión y fraude que se trocaban en competencia desleal para quienes no empleaban los mismos procedimientos.

Más que como una autorización, lo entendimos como un mandato legislativo, en desarrollo del cual se expidió el decreto 211 de 1969 (febrero 20), con definiciones claras y terminantes:

a) La base de los impuestos sobre los cigarrillos de fabricación nacional es el precio de distribución. Se entiende por precio de distribución el que, sin incluir el valor del impuesto sobre consumo de tabaco y el valor del nacional de ventas, factura el distribuidor a los vendedores al detal en el lugar donde se realiza la distribución.

b) Distribuidor es la persona, firma o empresa que, dentro de una zona geográfica determinada, en forma única o en concurrencia con otras personas, firmas o empresas del mismo género, vende cigarrillos de manera abierta, general e indis-

criminada a todos los clientes, ya sean intermediarios mayoristas o vendedores al detal, que soliciten, los productores. Vendedor al detal o detallista, el que adquiere cigarrillos para venderlos directamente a los consumidores.

c) Si los distribuidores establecen precios diferenciales para sus ventas o conceden descuentos o bonificaciones, en consideración a la cantidad comprada u otras circunstancias semejantes, se tomará como base para liquidar los impuestos el precio mayor entre los distintos que se hayan facturado, sin deducir los descuentos o bonificaciones.

d) Los distribuidores deberán comunicar por escrito a las autoridades de rentas del departamento, intendencia o comisaría donde distribuyen los productos, el precio de distribución de cada una de las marcas de cigarrillos, así como las modificaciones de dichos precios. Además, deben facturar los artículos discriminando: 1) el precio de distribución del producto; 2) el impuesto sobre consumo de tabaco a favor de los departamentos, intendencias y comisarías; 3) el impuesto nacional de ventas. La suma de estas tres partidas es el valor total que paga el cliente por los cigarrillos en la forma, estado y lugar en que se hace la distribución, sin que pueda el distribuidor sustraer de tal precio, o facturar por separado, otros valores.

e) Los impuestos se causan en el momento de la distribución, o sea en el de la entrega real o simbólica de los productos por parte de los distribuidores a los vendedores al detal. Son responsables de su pago, solidariamente, los fabricantes y los distribuidores.

Con estas medidas concluye el ciclo de las normas contra la evasión y el fraude fiscales. Normas dictadas por el H. Congreso o por el gobierno en uso de facultades extraordinarias otorgadas por él, o en obediencia a expresos mandatos legales.

LOS INGRESOS CORRIENTES

Para tener una idea de conjunto, antes de entrar al recuento de la ejecución presupuestal, veamos cuáles fueron los ingresos corrientes en los últimos años:

	1965	1966	Δ %	1967	Δ %	1968	Δ %	1969	Δ %
INGRESOS CORRIENTES...	4.412	6.456	46.3	7.294	12.9	8.858	21.4	11.249	27.0
A—Ingresos tributarios.....	4.168	6.157	47.7	6.919	12.4	8.465	22.3	10.751	27.0
I—Directos	2.371	2.689	13.4	3.650	35.7	4.430	21.4	5.910	33.4
Renta y complementarios	1.888	2.177	15.3	3.155	44.9	3.843	21.8	5.215	37.6
6% para vivienda...	48	47	— 2.1	67	42.6	78	16.4	214	174.3
Impuesto ganadero...	.....	.....	.....	36	.....	140	67.5	142	1.4
3% Fomento eléctrico	87	145	66.6	210	44.8	133	— 36.7	112	— 15.7
10% Predial	17	23	35.3	24	4.3	25	4.1	19	— 24.0
Masa global	107	127	18.7	146	15.0	199	36.3	166	— 16.6
Otros directos	224	170	— 24.1	12	.....	12	.....	42	250.0
II—Indirectos	1.797	3.468	92.9	3.269	— 5.7	4.035	23.4	4.841	20.0
Aduanas	666	1.966	195.2	1.053	— 46.4	1.347	27.9	1.670	24.1
Cta. Especial de Cambios	340	346	1.8	359	3.8	441	22.8	543	23.1
CIF, los dos a importaciones .....	.....	.....	.....	87	.....	211	67.5	233	10.4
10% gasolina.....	56	64	14.3	67	4.7	67	.....	76	13.4
Ventas	393	682	73.5	604	— 11.4	794	31.4	1.089	37.2
Gasolina y A.C.P.M..	.....	.....	.....	581	.....	627	7.9	655	4.5

(En miles de \$)

	1965	1966	△ %	1967	△ %	1968	△ %	1969	△ %
Sobre los servios....	66	74	12.1	88	18.9	55	- 37.5	19	64.8
Timbre y papel sellado	235	328	39.6	411	25.3	477	16.0	539	13.0
Otros indirectos	41	8	- 20.0	19	+137.5	16	- 16.0	17	0.6
B—Ingresos no tributarios..	224	299	22.5	375	25.4	393	4.8	498	26.7
I—Tasas y multas.....	177	243	37.3	274	12.8	264	- 3.6	355	34.7
Contribución Super- caria	25	31	24.0	42	35.4	46	9.5	54	17.4
Contribución Super- sociedades	14	17	21.4	27	.....	26	.....	31	19.2
Contribución Contra- nal	23	19	- 17.4	23	.....	36	.....	49	36.1
Valorización por Obras Nacionales....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....
Otras no especifica- das	215	176	53.0	182	3.4	156	- 14.3	221	41.7
II—Rentas contractuales.	67	56	- 16.4	101	80.3	129	27.7	143	11.0
Petróleos y oleoduc- tos	54	49	- 7.5	82	67.3	86	4.9	118	37.2
Otros productos y participaciones	13	7	- 46.2	19	171.4	43	126.3	25	- 41.8

Las anteriores cifras corresponden a los reconocimientos de rentas, o, lo que es lo mismo, a los productos de los ingresos dentro del sistema de presupuesto de competencia, en los cuales se fundan las apropiaciones, y, por consiguiente, los gastos.

Como ya se ha expresado en esta Memoria, en 1966 se presentan aumentos espectaculares en dos renglones, pero esencialmente efímeros. Los derechos de aduana suben en mil trescientos millones de pesos, 195% sobre el año anterior, por la liberación de importaciones, singularmente de automóviles. El impuesto a las ventas se incrementa en cerca de trescientos millones, 73.5% con relación a 1965, por ser un gravamen a nivel de productor e importador, y, adicionalmente, por los efectos de las nuevas reglamentaciones. El impuesto sobre la renta, en cambio, se eleva apenas en 15.3%, no obstante el esfuerzo administrativo y el gravamen extraordinario —o recargo— que por entonces todavía regía.

Llegamos a 1967 en la plenitud de la crisis cambiaria. Los ingresos corrientes, sin embargo, se incrementan 12.9%, a pesar de la baja muy grande y explicable del producto de los derechos de aduana y del gravamen a las ventas. El impuesto sobre la renta se eleva 35.7% sobre el año anterior y se recauda por primera vez el que recae sobre la gasolina y el A.C.P.M. con destino al Fondo Vial. En 1968, el conjunto de los ingresos corrientes vuelve a registrar alza: del 21.4%. En 1969, la tendencia se mantiene y acentúa con aumento del 27%, muy apreciable en el gravamen a la renta y complementarios (33.4%) y en el de ventas (37.2%).

Hemos abandonado la sucesión de avances y retrocesos, usualmente bruscos, para colocarnos en condiciones más sólidas, estables y propicias.

En 1970 el mayor rendimiento del impuesto a la renta, sobre los cálculos presupuestales, durante el primer trimestre, permitió hacer un reaforo de los ingresos por valor de \$ 338.4 millones para garantizar la terminación de algunas obras y atender a otros gastos inaplazables.

LA MISION MUSGRAVE

La opinión colombiana, en forma poco menos que unánime, en particular con motivo de las reformas de 1967, venía reclamando un estudio a fondo de nuestro régimen fiscal, realizado por expertos de prestigio incuestionable, a quienes debería encomendárseles la tarea de delinear el sistema tributario más apto para impulsar nuestro desarrollo.

Muchos compatriotas se hacían lenguas de los modernos regímenes que se adoptaban en otros países, mientras el nuestro —según esas versiones— permanecía a la zaga, asido a normas incompatibles con los requerimientos del mundo contemporáneo. Por aquellos días nadie ponía en tela de juicio la necesidad, cuando no la urgencia, de contratar los servicios técnicos de las más calificadas personalidades en el ramo. El recuerdo de la labor inolvidable, cumplida años atrás por la Misión Kemmerer, de la cual quedaron instituciones como el Banco de la República, la Contraloría General y la Superintendencia Bancaria, encendía los entusiasmos. Casi con impaciencia se esperaba que nuevas luces, experiencias y disciplinas vinieran a sacarnos de la caverna tributaria, a donde una presunta ignorancia nos habría conducido.

El gobierno se paseó por las más altas cumbres de los tratadistas de hacienda, antes de sondear la disposición de alguno de ellos para dirigir, bajo su responsabilidad, el exigente y ambicioso trabajo. Después de diversas consultas, nos inclinamos por el nombre del profesor Richard A. Musgrave, catedrático de la materia en la Universidad de Harvard y autor de textos de merecida reputación. En la primera entrevista sostenida con él, le prometimos perfecta autonomía académica, pero, a nuestro turno, le declaramos que el gobierno de Colombia se reservaba el derecho de aceptar o no aceptar sus conclusiones y de explicar públicamente sus discrepancias, si llegaba a haberlas. En ese entendimiento, el profesor Musgrave escogió a tres colaboradores de su talla y su confianza, los profesores Oliver Oldman, de los Estados Unidos, Alan Peacock, de la Gran Bretaña, y Paul Senf, de Alemania.

Además, para el grupo de trabajo, seleccionó a los doctores Richard Bird de la Universidad de Toronto; Malcom Gillis de la Universidad de Duke (Carolina del Norte); Peter Griffith de la

Universidad de Harvard; Sally Hay de Simons College de Boston, Charles McLure Jr. de la Universidad de Rice (Houston, Texas); Dick Netzer de la Universidad de Nueva York; John Sanger de la Universidad de Harvard; Richard Slitor de la Universidad de Massachussets; Melvin White de Brooklyn College; Andrew C. Quale Jr., Becario de la Fundación Ford, y Federico Herschel, de la Argentina, quien sería su director.

Por nuestra parte, designamos, para integrar la comisión, a los doctores Abel Cruz Santos, Carlos Echeverri Herrera, Humberto Mesa González y Eduardo Wiesner Durán, como miembros principales, y, como asesores, a los doctores Alejandro Domínguez Molina y Felipe Salazar Santos, poniendo énfasis en lo jurídico para la nitidez de los estatutos legales. En el grupo de trabajo intervinieron, de tiempo completo, economistas del gobierno, todos con títulos de post-grado, y, como era de lógica elemental, los expertos oficiales en legislación tributaria.

Ni el señor Presidente de la República, ni el Ministro de Hacienda pretendieron, en ningún momento, interferir la independencia de la comisión o imponerle sus convicciones. Ni yo traté presuntuosamente de competir con el profesor Musgrave en la dirección de sus tareas, ni le solicité ni acepté su ingerencia en los asuntos a mi cargo. Le ofrecí, sí, el más franco, generoso y completo concurso del personal del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, la consagración exclusiva de un distinguido grupo de economistas y abogados profesionales, oficinas especialmente reacondicionadas y los equipos mecánicos de rigor.

La Comisión se creó por decreto 472 del 4 de abril de 1969, en uso de las facultades conferidas por la ley 65 de 1967, para revisar —según el texto del primero de los considerandos— “el sistema tributario de la nación, los departamentos y municipios con el objeto de adaptarlo a las necesidades del desarrollo económico y social del país”. En el contrato suscrito con el Profesor Musgrave, incluido en el tomo de su informe, se puntualizan sus funciones, previo razonamiento sobre ellas, así: “**Primera.** Que el gobierno considera necesario efectuar una revisión general de la organización fiscal y actualizar los sistemas tributarios de la nación, los departamentos y los municipios, a fin de obtener una integración total del régimen fiscal del país. **Segunda.** Que el sistema fiscal vigente no es óptimo para adelantar los

planes de desarrollo económico y social en que se encuentra interesado el gobierno nacional. **Tercera.** Que la múltiple legislación tributaria hace difícil la administración fiscal. **Cuarta.** Que el contratista es una autoridad reconocida internacionalmente en asuntos de política tributaria". Todo lo cual lleva a celebrar el convenio de asesoría técnica, regido, entre otras, por las siguientes cláusulas: "**Primera:** El objeto del contrato es la preparación de un estudio sobre la estructura y funcionamiento actual del sistema impositivo colombiano, con base en el cual el contratista presentará unas recomendaciones concretas de reformas al actual régimen tributario, tanto en el orden nacional como en el departamental y municipal, y prestará su colaboración en la preparación de los anteproyectos y proyectos que sea necesario presentar a la consideración del Congreso Nacional. **Segunda: Obligaciones del contratista.** Se obliga para con el gobierno a presentar un estudio completo sobre las reformas que se deban introducir al sistema tributario actual, así como las enmiendas que considere aconsejable introducir en la distribución de los servicios que prestan actualmente la nación, los departamentos y municipios. **Tercera: Miembros de la Comisión y personal Asesor.** El contratista contratará para la realización de los estudios aquí enumerados el personal técnico adecuado y los miembros extranjeros de la Comisión de que trata la ley 65 de 1967. El personal que el contratista contrate para la correcta ejecución de estos trabajos no tendrá ningún vínculo laboral con el gobierno y será a cargo del Contratista el pago de los salarios a que haya lugar".

Me siento en el deber de dar testimonio sobre la laboriosidad fervorosa del Grupo de Trabajo. Aunque la estadística fiscal se había revivido desde 1967, con bastante anterioridad a su formación, ese Grupo, constituido por nacionales y extranjeros, la complementó en aspectos fundamentales e hizo minuciosos análisis de la distribución del ingreso en Colombia. No creo que sus estudios, ni el informe de la Misión Musgrave hayan sido inútiles o representado necio derroche de tiempo y recursos, como ciegamente se ha afirmado. Allí hay tal acervo de datos, de indagaciones y precisiones que no podrá prescindirse de su consulta cuando se trate de enmiendas al sistema fiscal de la nación, los departamentos y municipios. El disentimiento sobre sus propuestas no puede llevar a desconocer la magnitud del trabajo, ni la respetabilidad de sus prestigiosos autores. Personalmente no he vacilado en decir que discrepo en la substancia,

el grado y el estilo de algunas de sus conclusiones e ideas, pero no dejo de reconocerle su indiscutible importancia ni pienso que sea posible archivarlo como si ningún aporte hiciera a la dilucidación de los problemas colombianos.

Hubo un error inicial. El de la meta de 3 a 4.5 mil millones de pesos de nuevos recursos para 1971, aunque aparezcan, a lo largo del informe, salvaguardias y reservas. Eliminando las remisiones a los cuadros estadísticos, para facilitar la lectura, sinteticemos uno de sus párrafos sobre la cuantía de los gastos:

“El nivel de los gastos corrientes del gobierno nacional —afirma— es el estimado por Planeación. Implica un aumento anual, en términos reales, con relación al año 1968, de 3% aproximadamente. Considerando los niveles actuales de salarios en el sector público y los de programas de transferencias, la anterior tasa es moderada; por ello se indica una cifra algo mayor. Los gastos de inversión del gobierno nacional, tales como se señalan preliminarmente, corresponden a los datos de Planeación. Las cifras para 1971 representan un aumento sustancial con respecto a 1968, pues se supone que la inversión pública aumente en 92% en términos monetarios, y en 46% en términos reales. Como este es un programa bastante ambicioso, hemos supuesto que el aumento, en términos reales, se reduzca en 50%. La amortización de la deuda y el subsidio a las exportaciones (CAT) corresponden a las cifras de Planeación. Los guarismos para los gastos departamentales y municipales resultan de estimaciones del equipo de trabajo, basadas en el comportamiento pasado de ingresos y egresos, y supone la continuación de los programas actuales. Bajo la indicación de programas nuevos, se contempla una ampliación considerable de los gastos de educación primaria y secundaria, tal como se explica en el capítulo X de este informe. Aunque este programa no esté formulado en forma oficial, ha recibido apoyo vigoroso en altos círculos del gobierno. El costo aquí considerado es de \$ 2.8 mil millones, de los cuales \$ 2.5 son para educación primaria y 0.3 mil millones para educación secundaria. El posible aumento en otros programas, tales como salud, podría a su vez aumentar esta cifra. Solo la mitad de este importe se considera en la cantidad que refleja un nivel de gastos totales de \$ 24.4 mil millones, nivel que va hasta \$ 27.4 mil millones”.

La hipótesis de déficit bajo es de \$ 3.3 mil millones. La de déficit mayor, de \$ 7.4 mil millones.

¿Cuál es su concepto sobre la prelación de los gastos?

...“la comisión considera que un programa de educación primaria, fortalecido, es probablemente la contribución más importante que el sector público puede hacer al desarrollo social y económico del país. Recomendamos, por tanto, que la educación primaria pública en Colombia sea ampliada y financiada en la siguiente forma: **Niveles mínimos.** El gobierno nacional debe determinar los niveles mínimos en la educación primaria que deben prevalecer en todas las regiones del país. Por supuesto, es difícil determinar lo que debe ser un nivel mínimo, ya que esto depende de varios factores. En todo caso, para propósitos de ilustración, la Comisión ha considerado razonable hacer un cálculo que supone: (I) La educación primaria debe cubrir un período de cinco años, de los 7 a los 11 años de edad para todos los niños; (II) Se debe garantizar a los maestros un salario mínimo igual a la actual “segunda categoría”, lo que implica un costo de \$ 20.200 anuales por maestro, incluyendo las prestaciones sociales, y (III) Debe haber un maestro por cada 40 niños en las áreas urbanas y uno por cada 25 en las rurales.

“Los costos totales de operación, para un programa de esta naturaleza, hubieran sido, digamos en el año de 1966, de \$ 1.733 millones, comparados con los gastos actuales de \$ 665 millones en ese año, divididos más o menos por partes iguales entre los departamentos y el gobierno nacional. A pesar del considerable incremento en los costos de operación, que llegarían a \$ 3.054 millones en 1971, \$ 2.100 millones de los cuales serían adicionales a los proyectados con base en tendencias históricas, la Comisión cree que la ilustración usada refleja los niveles mínimos aceptables en la educación primaria.

“Los costos de capital deberán también aumentar si se aceptan estos niveles. Aún con la forma más económica de uso de espacio, v. gr. en la forma de ‘doble turno’, la necesidad de expansión de las salas de clase y el mantenimiento y mejoramiento de las instalaciones existentes, requeriría un costo anual de cerca de \$ 168 millones (precios de 1.966) durante 5 años”. (Informe Musgrave, páginas 199 y 200).

El informe hace hincapié en la urgencia de ofrecer los cinco años de enseñanza elemental a todos los niños en edad escolar. Ciertamente en ningún otro campo es más alta la tasa de retorno de la inversión. En el reconocimiento de esta prioridad no existen

divergencias en el país. Como tampoco las hay en aceptar que a través de este tipo de gastos es como se logra redistribuir el ingreso. Donde surgen es respecto de la iniciativa de elevar al 12 por mil el impuesto predial y al 20 por mil en las grandes ciudades, donde ya se encuentra, con los recargos existentes de diversa clase, por encima del diez o doce por mil. Tanto más cuanto que se ha venido adelantando un rápido proceso de actualización de los avalúos catastrales, con incrementos en algunos departamentos, del ciento veinte por ciento, o de más, dado el retraso en que se hallaban.

El informe estampa un concepto equivocado sobre los superávits fiscales de los últimos años. No cae en la cuenta de que se registran en presupuestos de competencia, pero no de caja, y de ahí el error que personalmente le hice ver al Profesor Musgrave. De otro lado, por haber sido en un período en que nos empeñamos en corregir la mora de liquidaciones y recaudos, no menos que la evasión y el fraude, los resultados prácticos fueron, cada año, muy superiores a las expectativas y cómputos iniciales. Pero esos superávits se apropiaron bien pronto y con ellos se hicieron gastos e inversiones cuantiosos, sin provocar, por su causa, desequilibrios de Tesorería.

Mi discrepancia es también muy categórica en cuanto a la sugestión de otorgar a la Administración de Impuestos la facultad de "hacer presunciones de renta, basada en el uso de índices externos, cuando el contribuyente no presente suficiente información". De acogerse, el procedimiento se trocaría en veneno de suspicacias, de sospechas vehementes, e, inclusive, de trampas, enredos y delitos. Regímenes semejantes solo la ley debe establecerlos, fijando las escalas, condiciones y circunstancias. Lo contrario sería exponer la Administración Fiscal a regateos o desafueros.

No voy a referirme en detalle al pliego de recomendaciones del Profesor Musgrave. Jean Babtiste Colbert, citado por "Time" (abril 4 de 1969), afirmaba, en la época de Luis XIV, que "el arte de la tributación consiste en desplumar el ganso de tal manera que se obtenga el mayor número de plumas con el mínimo de graznidos". El Profesor Musgrave no se guió por este consejo —risueñamente cínico— pero no puedo negar que produjo el mayor número de graznidos con el menor número de plumas. Acaso por no haber dejado a nadie inmune. No es él un político eco-

nomista, ni un economista político. Es un técnico y un autor de nombradía universal que, en esa condición, cumplió su compromiso, mientras el gobierno nacional realizaba, independientemente, transformaciones de consecuencias estupendas. No nos arrepentimos de haber celebrado el contrato con personalidad académica tan eminente, ni pensamos que su labor hubiera sido infecunda. En los tiempos modernos, no se había tenido un estudio de conjunto sobre las haciendas de la nación, los departamentos y los municipios, ni existía, en la mayor parte de los colombianos, la certidumbre de estar empleando los mecanismos más adecuados.

Para sorpresa de muchos, el Informe Musgrave, fruto de la meditación de técnicos de diversas nacionalidades, no recomienda hacer tabla rasa de nuestro régimen fiscal para reemplazarlo por otro. Sugiere reformas como la del impuesto municipal de industria y comercio; o como la del exceso de utilidades a niveles ya anacrónicos; o como algunas a los gravámenes sobre las ganancias de capital, parcialmente aceptables y depurables; o como otras sobre el impuesto a la renta y sus complementarios; o como la generalización de la escuela primaria o como la repugnancia por la "segregación" clasista en la enseñanza secundaria; o como el capítulo sobre las finanzas intergubernamentales, al cual tanta reflexión consagraron los comisionados; o como la efectividad del impuesto predial sobre los bienes de las empresas comerciales del Estado, cuya exención representa una transferencia, silenciosa, de organismos débiles a organismos fuertes. Pero no descarta, ni condena, ni enjuicia críticamente los cauces principales que se han construido a través de los años, sino que propone adiciones, ampliaciones o enmiendas. Sinceramente creo que el Informe Musgrave, será, en los próximos años, inevitable obra de consulta.

Tiene una ventaja, entre nosotros sin antecedentes: todo está, en lo posible, cuantificado. Desde el enjundioso análisis de la distribución del ingreso, que con tantos mitos acaba, hasta cada uno de los impuestos propuestos, de sus tarifas, de sus modificaciones, de sus exenciones. Tengo la impresión de que tal cosa es la primera vez que se ensaya en Colombia. No es si no detenerse, por ejemplo, en la clasificación de los departamentos, de acuerdo con su ingreso per cápita. O en el costo que cada una de las exenciones implica. El reconocimiento de todo ello no me impide, sin embargo, advertir mis disentimientos.

El faltante de recursos para la alternativa óptima del plan de inversiones públicas, resultó protuberantemente inferior, muy inferior, al calculado por él, entre otras razones por la recuperación de los precios del café, la aceleración del ritmo de crecimiento del producto bruto interno, los efectos de las nuevas normas tributarias, la consiguiente mayor elasticidad de las rentas y el crédito externo. Al H. Congreso no presentará el actual gobierno ningún proyecto de nuevos recursos, salvo el de los Bonos de Desarrollo y el de autorizaciones para contratar o garantizar empréstitos externos. No obstante, como será menester reajustar algunos sueldos, después de dos años del alza última, como es el caso de las Fuerzas Armadas, se inclina a pensar que la próxima administración habrá de proponerlos moderadamente para esa y otras necesidades.

En cuanto a la ejecución del presupuesto de 1970, confío en que arrojará un superávit de cien millones de pesos. El producto del gravamen sobre la renta y sus complementarios debe ser examinado conjuntamente con los cómputos para 1971 porque mucho dependerá hasta dónde se aceleran los reconocimientos. Dicho de otro modo, que el excedente del año en curso sobre los cómputos reajustados en el primer trimestre, podría ser a expensas de las liquidaciones del año venidero. Para la administración Lleras Restrepo es motivo de viva complacencia la trayectoria de la ejecución presupuestal en sus cuatro años, así como el hecho de entregar, el siete de agosto, un presupuesto, más que equilibrado, con la garantía de un quinto y razonable superávit.

Colateralmente al Informe Musgrave y bajo su dirección queda, en materia prima, un proyecto de reestructuración del impuesto a la renta, elaborado con base en sus recomendaciones que, desde luego, habría que modificar substancialmente, lo mismo que el proyecto complementario de procedimiento.

Y, sin nexos con el Informe Musgrave, el proyecto de reestructuración del impuesto a las ventas y el del gravamen a las salidas al exterior, ambos convenidos y redactados de consuno por el gobierno nacional y la Comisión Bipartidaria de Asuntos Fiscales.

Aparte los trabajos de la Misión Musgrave, publicados en libro por el Banco Popular, no son pocos los estudios utilizables

que en este despacho dejamos. Por ejemplo, el del Certificado de Desarrollo Industrial, al cual tantos desvelos ha dedicado la Oficina de Análisis Económico del Ministerio de Hacienda, pero que no podría ventilarse aisladamente sino dentro del marco de una reforma orgánica.

Hay un problema que no toca el Informe Musgrave —presumo que por discreción— pero sobre el cual no podría callar mis propias opiniones: el del petróleo. No quisiera que a mis palabras se les atribuyeran falsos ribetes de demagogia o chauvinismo. Pero no he podido entender por qué se le otorga fiscalmente un tan generoso tratamiento de favor mientras las empresas colombianas o los ciudadanos colombianos deben pagar, por impuesto sobre la renta, el doble de lo que esas industrias tributan.

Fueran de propiedad particular los yacimientos de hidrocarburos se explicaría la altísima deducción por agotamiento, pero no cuando pertenecen al Estado. Sin embargo, por medio de esa figura sutil, se rebaja la tarifa del gravamen sobre la renta, hasta el extremo de reducirla a la mitad de la que se cobra a los nacionales con otra profesión u oficio. Investigaciones muy cuidadosas revelaron que mientras en diversas actividades el impuesto sobre la renta pasa, a veces con mucho, del cuarenta por ciento, en la explotación de petróleo no llega al veinte por ciento, con el agravante de que es la única de las exportaciones sin deber legal de reintegrar al país su valor en moneda extranjera. Los ingresos por hidrocarburos a la balanza cambiaria están constituídos por los dólares que las respectivas compañías extranjeras traen para los gastos de exploración o explotación o para satisfacer sus obligaciones tributarias.

Evidentemente se hizo un avance significativo a propósito de los yacimientos del Putumayo, y, en la legislación, con el decreto 444, pero el régimen tributario debe ser modernizado, obrando sobre la exorbitante deducción por agotamiento que los Estados Unidos, entre otras naciones, por lo menos han restringido a niveles más tolerables. Aquí, en este aspecto, sí andamos todavía a la zaga.

A más del caso de los hidrocarburos, se ha preparado otro proyecto de ley para simplificar y reunir disposiciones dispersas y para velar por la igualdad de tratamiento fiscal a personas o

entidades que obtienen su renta de fuente colombiana, tenga su asiento en el territorio nacional o en el extranjero. El proyecto contempla tres puntos fundamentales:

a) El relacionado con la aceptación de gastos causados por sociedades filiales, sucursales, agencias o establecimientos en Colombia de sociedades extranjeras, cuando los pagos deban hacerse a las sociedades principales o matrices, casas principales o matrices del exterior;

b) El que se refiere a los impuestos sobre la renta y complementarios que deben pagar en Colombia las personas naturales o jurídicas o cualesquiera otras entidades del exterior sobre sus rentas de fuente colombiana;

c) El relativo al gravamen a las remesas al exterior de rentas originadas dentro del país.

LA EJECUCION PRESUPUESTAL

Naturaleza del presupuesto.—A lo largo de esta Memoria, se ha observado, repetidas veces, que, por ser nuestro presupuesto de competencia y no de caja, las rentas se computan por sus reconocimientos y no por sus recaudos.

Precisemos los conceptos a la luz de los textos pertinentes de la norma orgánica, el decreto-ley 1675 de 1964:

Ingresos—“El producto de las rentas se contabilizará sobre la base de su reconocimiento, y corresponde al año fiscal en que éste se efectúe. Se entiende por reconocimiento el acto de liquidar o determinar la cuantía de lo que deba pagarse por concepto de impuesto o de cualquier otra renta”. (Art. 100).

“A fin de evitar superávit ficticios, para efectos de los balances de meses intermedios del ejercicio, las liquidaciones privadas del impuesto sobre la renta y complementarios, mientras se hace la liquidación definitiva, las incorporará la Contraloría General de la República por duodécimas partes, correspondientes al mes respectivo del balance. Esto no impide que el Contralor General registre en Cuentas de Orden el monto total de las liquidaciones privadas”. (Art. 101).

“Los saldos no recaudados de rentas reconocidas y contabilizadas, al liquidar cada ejercicio fiscal, serán computados

por el Contralor General en el correspondiente Balance del Tesoro, como un activo disponible hasta por un año, y continuarán luego en vigencia en el Balance de la Hacienda, como un activo diferido, hasta que se obtenga su recaudo. Tales saldos de rentas por recaudar, incorporados en los resultados de un ejercicio fiscal, no podrán figurar como recursos en un nuevo presupuesto". (Art. 102).

Gastos—“Las apropiaciones para gastos incluídas en el presupuesto son autorizaciones que el congreso da al gobierno y expiran el 31 de diciembre de cada año, al terminar el período fiscal. Después de dicha fecha las apropiaciones de ese año no podrán adicionarse, ni transferirse ni contracreditarse.

“Para atender al pago de las obligaciones contraídas por el gobierno antes del 31 de diciembre, con cargo a las apropiaciones de la vigencia, insolutas en dicha fecha, el Contralor General de la República hará reservas de apropiaciones, al liquidar el ejercicio que contabilizará como pasivos exigibles en el Balance del Tesoro. En tales casos, el Contralor sólo podrá contabilizar reservas de apropiaciones por los siguientes conceptos:

“1º) Para amparar compromisos contractuales que hubieren quedado pendientes de pago el 31 de diciembre de la respectiva vigencia hasta concurrencia del saldo de la apropiación, en caso de que éste no sea superior al valor del respectivo contrato;

“2º) Para atender a la deuda pendiente de pago en 31 de diciembre en las oficinas de manejo, que los responsables denunciaren al Contralor General antes del 31 de enero siguiente, y que hayan sido contraídas con base en los giros para gastos que hubiere expedido el gobierno y refrendado el Contralor antes de terminar el año. De esas reservas, la Contraloría General de la República enviará, antes del 15 de marzo del respectivo año, a la Dirección Nacional de Presupuesto, una relación detallada por Ministerios y Departamentos Administrativos;

“3º) Para apropiaciones destinadas al pago del servicio de la Deuda Pública Nacional;

“4º) Para apropiaciones pagaderas con fondos provenientes de empréstitos, hasta la cuantía de los fondos disponibles o de los saldos no ingresados, cuando el Ministerio de Hacienda,

por conducto de la Dirección Nacional de Presupuesto, así lo solicite, por estar garantizado el ingreso del recurso;

“5º) Para atender a las deudas, con apropiación presupuestal, por concepto de servicios personales, gastos de transporte y comunicaciones, servicios públicos y de previsión social”. (Art. 103).

La evolución de los presupuestos—Al comienzo del capítulo sobre Política Fiscal, vimos cómo de 1961 a 1965 se había vivido un período extraordinariamente crítico de descenso de las inversiones públicas e intemperancia de los déficit monetizables. Las primeras se incrementaron vigorosamente desde 1966 y los segundos desaparecieron en aras de consecutivos superávit.

INVERSIONES PUBLICAS DEL GOBIERNO NACIONAL

De 1961 a 1969

(en millones de pesos)

Años	Monto de la inversión	Incremento disminución
1961.....	1.532	—
1962.....	1.243.1	—18.9%
1963.....	1.237.3	— 0.5%
1964.....	1.487.6	20.2%
1965.....	1.506.0	1.2%
1966.....	2.059.9	36.8%
1967.....	2.656.0	28.9%
1968.....	4.305.8	62.1%
1969.....	5.715.6	32.7%

Las mismas apropiaciones que bajaban 18.9% en 1962 con relación al año anterior, que en 1963 volvían a disminuir para aumentar 20.2% en 1964 y subir apenas 1.2% en 1965, experimentan, a partir de 1966, los estimulantes aumentos del 36.8%, del 28.9%, del 62.1% y del 32.7%. No fueron, desde luego, las apropiaciones iniciales de la ley de presupuesto sino aquellas que resultaron de agregarles recursos nuevos, como los del superávit con que hubiera culminado la pasada vigencia fiscal.

¿Cómo —y en qué proporción— se sale de la etapa de los déficit para entrar en la de los superávit? Miremos primero globalmente el panorama, siguiendo el curso de las cifras, antes de hacer el análisis pormenorizado, año por año:

SITUACION FISCAL DEL GOBIERNO NACIONAL

DE 1961 A 1969

(en miles de pesos)

1961.....	238.181.2 Déficit
1962.....	792.361.2 Déficit
1963.....	210.262.7 Déficit
1964.....	23.514.0 Superávit
1965.....	377.879.9 Déficit
1966.....	153.705.5 Superávit
1967.....	878.996.5 Superávit
1968.....	1.158.619.2 Superávit
1969.....	988.148.7 Superávit

Debo confesar que el monto de estos superávit no fue programado, ni previsto con regla de cálculo, excepto el de 1969, concebido como sustituto de los nuevos recursos tributarios para llenar los vacíos de la alternativa óptima del plan de inversiones públicas para 1970. Había, sí, la determinación irrevocable de no incurrir en desequilibrio fiscal, pero las sumas del superávit surgieron de los márgenes de "la audacia y la acción" que, si mal no recuerdo, el General Ely recomendaba no desterrar de las tareas de planeamiento. Disciplina en los gastos, eficiencia en el reconocimiento de los ingresos, leyes contra la evasión y el fraude de efectos no mensurables con exactitud.

No siempre se comprende, desde afuera, por qué el Ministerio de Hacienda no garantiza, por anticipado, el buen éxito de los progresos que paciente y tenazmente trabaja. La respuesta es muy sencilla. Porque en ocasiones el fruto de tanto tesón sobrepasa las más optimistas esperanzas. Hacia el tercer trimestre de 1968, no abrigaba ya duda ninguna sobre los resultados de la ejecución presupuestal. Un año después, ocurría lo mismo, y, al comprobarlo, acepté utilizar, condicionalmente, el superávit esperado, en la ley de presupuesto para 1970, sin que por ello, se afectaran las rentas ordinarias de la actual vigencia fiscal. Pero a principios de 1968 y de 1969, ni el Ministro de Hacienda ni el Director de Presupuesto, ni el Director de Impuestos Nacionales podían asegurar con relativa precisión cuál habría de ser su monto aproximado. Lo procuramos con empeño y ojo vigilante, entre la protesta contra los impuestos y el reclamo

de más obras y más recursos, pero la administración fiscal no goza, como la química, del privilegio de obtener un producto específico con la mezcla de ingredientes conocidos. Tal la observación del Profesor Louis Baudin sobre la economía política. En nuestro caso, actuábamos experimentalmente, con innovaciones en la legislación y en la organización, confiados en sus buenas consecuencias, aunque sin instrumentos para cuantificarlas excluyendo cualquier error.

Estos superávits no se acumulan con avaricia en las arcas del Erario como muchos pudieran imaginarlo. Al año siguiente, se aplican, como recursos del Balance del Tesoro, para completar partidas de inversión o gastos ineludibles de funcionamiento. Recuérdese que, no computándose las rentas por sus recaudos sino por sus reconocimientos, el desembolso va coincidiendo con ingresos efectivos a la Tesorería General de la República, sin presionar el sistema monetario.

Los dos cuadros, insertados arriba, revelan hasta donde hemos cumplido tres de los objetivos de la política fiscal: a) el incremento del ahorro público para captar y movilizar los recursos necesarios con destino al desarrollo nacional; b) el fortalecimiento de la inversión pública con el objeto de combatir el desempleo, de promover el crecimiento económico y el progreso social; c) la utilización del presupuesto nacional como instrumento complementario de la política de estabilidad monetaria, suprimiendo los déficits fiscales, de donde la inflación provenía en buena parte.

Risueñamente he oído calificar de ficticios los superávits de los cuatro años, por cierto con un vocablo muy criollo. Risueñamente, porque con ellos se han hecho inversiones, aportes a los departamentos y establecimientos públicos, apropiaciones para servir de base a la financiación externa, obras cuya existencia alegra la vida de los pueblos. La verdad es que los déficits se producían dentro del mismo régimen presupuestario de aquellos, razón por la cual tenían mayor gravedad para el mantenimiento de una sana política monetaria.

EL PRESUPUESTO DE 1966

Rentas e ingresos—Inicialmente aforado en \$ 5.529.547.530, el 6 de agosto ascendía a \$ 7.847.433.926.85, descompuesto así:

Impuestos directos	\$ 2.799.988.189.00
Impuestos indirectos	3.011.236.175.00
Tasas y multas	138.061.307.00
Rentas contractuales	78.863.394.87
Cancelación de reservas en el Balance del Tesoro	2.136.910.92
Recursos del crédito interno	1.604.547.950.06
Recursos del crédito externo	212.600.000.00

Con posterioridad al 7 de agosto, los cómputos de rentas e ingresos se adicionaron en \$ 204.978.448.97, distribuídos en los siguientes rubros:

Impuesto sobre papel sellado y timbre nacional	\$ 40.000.000.00
Consignaciones del Incora para el servicio de la deuda con la Caja Agraria	993.385.87
Cancelación de reservas del Balance del Tesoro	28.410.541.51
Emisiones de pagarés a favor del Banco de la República para garantizar el empréstito concedido por el Export Import Bank of Washington	73.700.383.59
Producto de la emisión del pagaré expedido a favor del departamento del Cauca para la financiación de construcción y terminación de carreteras	3.474.138.60
Producto en moneda nacional del empréstito 540-L 044 de A.I.D.	58.400.000.00

El grupo de impuestos directos produjo un menor valor de \$ 110.647.789. El de impuestos indirectos, un excedente sobre el cómputo presupuestal de \$ 416.473.912, gracias al superávit de los derechos aduaneros, \$ 386.537.219.52, y al del gravamen a las ventas, \$ 231.885.227.78, influídos decisivamente por la liberación de importaciones. Como factor negativo, aparece la Cuenta de la Utilidad en las Operaciones de Cambios Exterior. También el de rentas contractuales, en la suma de \$ 22.895.070.80 y el de los recursos del crédito por un valor de \$ 41.577.593.29, correspondiente a la emisión de Bonos de Desarrollo Económico. Las tasas y multas, en cambio, arrojan un mayor producto, con relación a la cifra estimada, de \$ 104.855.641.65.

Los gastos. Las apropiaciones para gastos, en la vigencia, llegaron a \$ 8.051.418.990.55, de los cuales \$ 5.837.067.125.23 para funcionamiento y \$ 2.214.351.865.32, para inversión, según el siguiente pormenor:

CUADRO N° 1

EJECUCION DEL PRESUPUESTO DE FUNCIONAMIENTO - 1966

	Apropiación inicial	Total apropiado	Total de gastos y reservas	Saldo sobrante
Congreso Nacional	21.918.926.00	45.720.103.90	44.418.934.70	1.301.169.20
Contraloría General de la República.	52.878.530.00	62.608.893.00	61.560.798.79	1.048.094.21
Presidencia de la República.....	2.996.950.00	4.978.360.00	4.571.987.97	406.372.03
Planeación	4.789.000.00	5.645.300.00	4.644.123.90	1.001.176.10
Estadística	12.833.156.00	29.033.681.06	28.441.800.69	591.880.37
Servicio Civil	5.597.312.00	5.611.733.00	5.346.878.50	264.854.50
Seguridad Nacional	49.459.460.00	50.009.460.00	47.869.314.16	2.140.145.84
Aeronáutica Civil	7.218.081.00	8.985.699.00	8.683.463.65	302.235.35
Servicios Generales	15.060.027.00	21.474.353.00	20.014.938.48	1.459.414.52
Gobierno	46.879.378.00	64.181.655.00	62.394.991.07	1.786.663.93
Relaciones Exteriores	44.129.438.00	52.487.516.00	49.911.058.62	2.576.457.38
Justicia	139.302.943.00	142.345.290.70	125.179.097.77	17.166.192.93
Hacienda y Crédito Público (Ordinario)	167.794.463.00	235.519.937.71	214.470.552.87	21.049.384.84
Hacienda y Crédito Público (Deuda Pública)	955.951.546.00	2.039.154.080.49	1.966.149.720.59	73.004.359.90
Defensa Nacional	748.100.000.00	904.416.307.00	902.499.072.19	1.917.234.81
Policía Nacional	454.315.283.00	534.400.611.61	532.796.731.93	1.603.879.68
Agricultura	10.149.534.00	11.463.763.61	10.968.682.81	495.080.80
Trabajo	63.404.490.00	82.281.043.00	81.368.104.67	912.938.33
Salud Pública	201.619.115.00	228.280.303.77	226.401.964.64	1.878.339.13
Desarrollo Económico	19.320.850.00	70.388.355.40	68.835.258.03	1.553.097.37
Minas y Petróleos	7.813.208.00	9.736.776.13	8.774.494.94	962.281.19
Educación Nacional	760.364.329.00	900.273.776.65	871.875.224.09	28.398.552.56
Comunicaciones	16.635.720.00	22.344.406.00	22.086.187.67	258.218.33
Obras Públicas	15.222.610.00	18.362.455.00	17.183.980.05	1.178.474.95
Ministerio Público	25.072.036.00	30.504.361.20	29.351.637.89	1.152.723.31
Rama Jurisdiccional	202.349.164.00	256.858.903.00	242.692.925.67	14.165.977.33
Totales	4.051.175.999.00	5.837.067.125.23	5.658.491.926.34	178.575.198.89

CUADRO N° 2

EJECUCION DEL PRESUPUESTO DE INVERSION — 1966

	Apropiación inicial	Total apropiado	Total de gastos y reservas	Saldo sobrante
Presidencia de la República.....	—	1.000.000.00	1.000.000.00	—
Servicios Generales	4.700.000.00	13.686.710.00	8.171.607.28	5.515.102.72
Gobierno	19.085.732.00	30.135.732.00	21.623.312.90	8.512.419.10
Juticia	5.950.000.00	10.339.582.40	8.709.410.84	1.630.171.56
Hacienda y Crédito Público (ordinario)	10.080.000.00	42.659.596.00	41.618.965.82	1.040.630.18
Defensa Nacional	18.723.400.00	35.187.700.00	31.402.700.00	3.785.000.00
Policía Nacional	155.000.00	155.000.00	155.000.00	—
Agricultura	360.887.916.00	428.883.848.00	425.407.299.27	3.476.548.73
Trabajo	60.000.00	1.660.000.00	660.000.00	1.000.000.00
Salud Pública	41.619.832.00	81.919.832.00	81.225.832.00	694.000.00
Desarrollo Económico	242.499.216.00	412.986.716.00	390.464.641.79	22.522.074.21
Minas y Petróleos	4.000.000.00	4.000.000.00	3.588.845.14	411.154.86
Educación Nacional	66.373.111.00	111.328.761.00	83.780.266.31	27.548.494.69
Comunicaciones	217.500.00	17.717.500.00	17.580.000.00	137.500.00
Obras Públicas	704.019.824.00	1.022.690.887.92	945.747.551.52	76.943.336.40
Totales	\$ 1.478.371.531.00	2.214.351.865.32	2.061.135.432.87	153.216.432.45

CUADRO N° 3

PRESUPUESTO DE FUNCIONAMIENTO

	Presupuesto inicial	Presupuesto en agosto 7/66	Presupuesto definitivo
Congreso	21.918.926.00	37.248.828.00	45.720.103.90
Contraloría General de la República	52.878.530.00	58.538.143.00	62.608.893.00
Presidencia de la República	2.996.950.00	3.799.950.00	4.978.360.00
Planeación	4.789.000.00	5.442.000.00	5.645.300.00
Estadística	12.833.156.00	19.195.036.92	29.033.681.06
Servicio Civil	5.597.312.00	5.597.312.00	5.611.733.00
Seguridad Nacional	49.459.460.00	49.459.460.00	50.009.460.00
Aeronáutica Civil	7.218.081.00	7.882.399.00	8.985.699.00
Servicios Generales	15.060.027.00	17.915.127.00	21.474.353.00
Gobierno	46.879.378.00	55.879.378.00	64.181.655.00
Relaciones Exteriores	44.129.438.00	47.861.682.00	52.487.516.00
Justicia	139.302.943.00	140.337.993.00	142.345.290.70
Hacienda	167.794.463.00	191.885.548.65	235.519.937.71
Deuda Pública	955.951.546.00	2.021.219.179.38	2.039.154.080.49
Defensa Nacional	748.100.000.00	806.391.262.00	904.416.307.00
Policía Nacional	454.315.283.00	497.561.873.00	534.400.611.61
Agricultura	10.149.534.00	10.996.454.00	11.463.763.61
Trabajo	63.404.940.00	80.371.423.00	82.281.043.00
Salud Pública	201.619.115.00	226.829.903.03	228.280.303.77
Desarrollo Económico	19.320.850.00	45.029.730.00	70.388.355.40
Minas y Petróleos	7.813.208.00	9.038.638.00	9.736.776.13
Educación Nacional	760.364.329.00	845.127.331.00	900.273.776.65
Comunicaciones	16.635.720.00	18.276.710.00	22.344.406.00

	Presupuesto inicial	Presupuesto en agosto 7/66	Presupuesto definitivo
Obras Públicas	15.222.610.00	17.375.461.00	18.362.455.00
Ministerio Público	25.072.036.00	26.067.336.00	30.504.361.20
Rama Jurisdiccional	202.349.164.00	215.591.816.00	256.858.903.00
Totales	\$ 4.051.175.999.00	5.460.919.973.98	5.837.067.125.23

PRESUPUESTO DE INVERSION

Planeación .....	\$ .....	.....	1.000.000.00
Servicios Generales	4.700.000.00	12.887.276.00	13.686.710.00
Gobierno	19.085.732.00	29.985.732.00	30.135.732.00
Justicia	5.950.000.00	9.950.000.00	10.339.582.40
Hacienda	10.080.000.00	41.659.596.00	42.659.596.00
Defensa Nacional	18.723.400.00	33.123.400.00	35.187.700.00
Policía Nacional	155.000.00	155.000.00	155.000.00
Agricultura	360.887.916.00	428.122.176.00	428.883.848.00
Trabajo	60.000.00	1.660.000.00	1.660.000.00
Salud Pública	41.619.832.00	81.919.832.00	81.919.832.00
Desarrollo Económico	242.499.216.00	347.986.716.00	412.986.716.00
Minas y Petróleos	4.000.000.00	4.000.000.00	4.000.000.00
Educación Nacional	66.373.111.00	114.647.753.00	111.328.761.00
Comunicaciones	217.500.00	17.717.500.00	17.717.500.00
Obras Públicas	704.019.824.00	921.940.228.00	1.022.690.887.92
Totales	\$ 1.478.371.531.00	2.045.755.209.00	2.214.351.865.32

El superávit fiscal—En los gastos de funcionamiento, se hace un ahorro de \$ 178.5 millones. En los de inversión, queda un saldo de \$ 153.2 millones.

La situación presupuestal se resume así:

Mayor valor de las rentas y recursos en relación con los cómputos presupuestarios	\$ 346.209.100.47
Menor valor de los gastos y reservas	331.791.631.81
Superávit presupuestario	\$ 678.000.732.28

El superávit fiscal, en 1966, es de \$ 153.705.525.67, guarrismo que resulta, de acuerdo con el informe de la Contraloría General de la República, de restar del superávit presupuestario las diferencias desfavorables por ajustes en la cuenta Tesoro Nacional, \$ 146.415.432.52, y el valor del déficit fiscal de 1965, \$ 377.879.773.62. O sea que el superávit de la ejecución del presupuesto de 1966 sirve para absorber estos dos factores adversos y para dejar un saldo positivo en el Balance del Tesoro: el superávit fiscal de \$ 153.7 millones.

EL PRESUPUESTO DE 1967

De conformidad con la ley 77 de 1966, el decreto número 3979 de diciembre 20 del mismo año sobre liquidación del Presupuesto, aforó los recursos estimados para 1967 en \$ 6.272.000.000.00, descompuestos así:

INGRESOS CORRIENTES

INGRESOS TRIBUTARIOS

Cálculo de los impuestos directos	\$ 2.530.300.000.00
Cálculo de los impuestos indirectos	2.825.800.000.00

INGRESOS NO TRIBUTARIOS

Cálculo de las tasas y multas	\$ 183.004.850.00
Cálculo de las rentas contractuales	71.995.150.00
Total del cálculo de los ingresos corrientes	\$ 5.611.100.000.00
Recursos del crédito	660.000.000.00
Total del cálculo de rentas e ingresos	\$ 6.272.000.000.00

Por razón del decreto 1366 y de la ley 63, ambos de 1967, que sustituyeron por impuesto la inversión forzosa en bonos ganaderos, el decreto número 2230 de dicho año señaló apropiaciones financiadas con bonos ganaderos hasta por la suma de \$ 65.192.000.00, correspondientes a la emisión de 1967. Habiendo sido de \$ 120 millones las apropiaciones iniciales, fundadas en este recurso, \$ 54.808.000.00 se imputaron a ingresos corrientes.

En diciembre de 1966 se había establecido el nuevo gravamen a la gasolina y al A.C.P.M. El 22 de marzo se expidió el decreto 444 de 1967, algunas de cuyas disposiciones incidían de uno u otro modo sobre el presupuesto. De otro lado, faltaban por incluir contrapartidas en moneda colombiana, provenientes de los préstamos de programa de A.I.D.

Por esta y otras causas que la enunciación de cada numeral indica, se abrieron créditos adicionales al Presupuesto de Rentas e Ingresos, de acuerdo con el siguiente detalle:

B) Impuestos indirectos

CAPITULO III

a) IMPUESTOS SOBRE COMERCIO EXTERIOR

Numeral 26. Utilidades en la cuenta especial de cambios	\$ 200.000.000.00
Numeral 27. Producto del impuesto del 1½% sobre el valor CIF de las importaciones, con destino al Fondo de Promoción de Exportaciones	70.000.000.00
Numeral 28. Impuesto equivalente al 1½% del valor CIF de las importaciones que se realicen al país..	60.000.000.00
Numeral 29. Producto de la mayor utilidad contable que resulte de la modificación de la tasa de venta de dólares por el Banco de la República, para los gastos externos	25.000.000.00

CAPITULO IV

b) IMPUESTOS SOBRE LA PRODUCCION Y EL CONSUMO

Numeral 37. Impuesto a la gasolina y al A.C.P.M.....	\$ 647.200.000.00
--	-------------------

CAPITULO V

c) IMPUESTOS SOBRE LOS SERVICIOS

Numeral 47. Recargo del 10% sobre el valor de cada boleta personal de entrada a espectáculos públicos \$ 7.000.000.00

CAPITULO VIII

b) SERVICIOS ADMINISTRATIVOS

Numeral 68. Contribución de los bancos y entidades sujetas al control de la Superintendencia Bancaria para el sostenimiento de la misma \$ 9.354.646.76

Numeral 69. Contribución de las Sociedades Anónimas al sostenimiento de la Superintendencia del Ramo. 9.345.917.00

Numeral 71. Producto del recaudo de las contribuciones de las Sociedades Anónimas sujetas al control de la Superintendencia para el sostenimiento de la misma, correspondiente a la vigencia de 1964.... 2.215.759.00

CAPITULO XIII

d) OTROS PRODUCTOS Y PARTICIPACIONES

Numeral 143. Productos de bienes nacionales \$ 177.592.50

Numeral 155. Consignación del Instituto Colombiano de la Reforma Agraria, para el servicio de la deuda con la Caja de Crédito Agrario, Industrial y Minero 1.845.816.94

Numeral 156. Consignación del Fondo Rotatorio de la Armada Nacional para financiar unas obras en la ciudad de Cartagena 5.653.400.00

Numeral 157. Consignación de la Empresa Colombiana de Petróleos para el pago de los gastos de que trata el artículo 264 del decreto-ley 444 de 1967.... 491.760.00

Numeral 158. Equivalente al 80% del mayor producto de rentas de 1967 globalmente consideradas..... 200.000.000.00

Numeral 159. Consignación hecha por la O.A.P.E.C. en la Tesorería General de la República con base en recursos provenientes del recurso de Crédito Externo Fondo Contrapartidas para financiar el pago del magisterio del departamento del Tolima..... 1.330.686.24

Numeral 159-A. Consignación hecha por la O.A.P.E.C. en la Tesorería General de la República con base en recursos ordinarios para financiar el pago del magisterio del departamento del Tolima.....	169.313.76
--	------------

CAPITULO XIV

RECURSOS DEL BALANCE DEL TESORO

Numeral 160. Recursos del Balance del Tesoro, representados en Bonos de Desarrollo Económico.....	\$ 33.000.000.00
Numeral 161. Superávit fiscal 1966	153.705.525.67
Numeral 162. Cancelación de Reservas del Balance del Tesoro con base en recursos ordinarios	37.106.069.92
Numeral 163. Cancelación de Reservas en Balance del Tesoro con base en Recursos del Crédito Externo.	1.739.152.31

CAPITULO XV

RECURSOS DEL CREDITO INTERNO

Numeral 165. Emisión de bonos ganaderos	\$ 60.000.000.00
Numeral 166. Producto de los Pagarés de Deuda Pública Interna expedidos a favor del Fondo de Estabilización (Deuda Comercial Externa, decretos 88 de 1958 y 2241 de 1960)	208.185.499.30
Numeral 167. Producto de la emisión de Pagarés de Deuda Pública Interna a favor del Banco de la República-Export Import Bank	71.959.808.25
Numeral 168. Emisión de Bonos para el Subsidio del Transporte Colectivo Urbano	48.000.000.00
Numeral 169. Emisión de Bonos de Deuda Pública Interna	25.000.000.00
Numeral 170. Producto de los Pagarés de Deuda Pública Interna expedidos a favor del Banco Central Hipotecario para financiar los gastos ocasionados por los movimientos sísmicos	15.000.000.00

PRESUPUESTO DE FUNCIONAMIENTO

	Apropiación definitiva	Gastos efectuados	Reservas Balance Tesoro	Apropiación no ejecutada
Con recursos ordinarios				
Congreso Nacional	56.938.729	54.722.268	1.021.837	1.194.624
Contraloría General de la República.....	65.551.215	64.780.960	364.334	405.921
Presidencia de la República.....	7.172.990	5.747.047	477.831	948.112
Depto. Administrativo de Planeación.....	5.521.415	3.583.771	.....	1.937.644
Departamento Nacional de Estadística.....	17.530.350	17.042.424	76.696	411.230
Depto. Administrativo del Servicio Civil...	5.710.365	5.511.099	45.473	153.793
Seguridad Nacional	51.359.000	47.987.080	1.159.881	2.212.039
Aeronáutica Civil	9.187.400	8.901.834	31.610	253.956
Depto. Adminmstrativo de Servicios Grles...	25.344.193	19.572.167	1.449.487	4.322.539
Ministerio de Gobierno	76.539.111	74.706.992	337.859	1.494.260
Ministerio de Relaciones Exteriores.....	71.788.938	70.050.107	433.404	1.305.427
Ministerio de Justicia	172.549.026	159.624.710	1.826.735	11.097.581
Ministerio de Hacienda y Crédito Público.	237.666.734	209.999.491	8.545.246	19.121.997
Deuda Pública Nacional.....	1.147.386.582	1.077.903.506	18.987.254	50.495.822
Defensa Nacional	964.659.174	954.393.107	9.399.737	866.330
Policía Nacional	581.476.146	564.639.622	16.085.206	751.318
Ministerio de Agricultura	14.197.000	10.930.799	279.130	2.987.071
Ministerio del Trabajo	125.714.269	124.375.716	114.358	1.224.195
Ministerio de Salud Pública	228.287.040	222.894.416	.....	5.392.624
Ministerio de Fomento	36.337.506	33.373.709	1.048.262	1.915.535
Ministerio de Minas y Petróleos.....	9.692.179	9.265.696	41.260	385.223
Ministerio de Educación Nacional.....	936.836.263	913.004.600	5.300.247	18.531.416
Ministerio de Comunicaciones	20.084.960	19.240.090	18.744	826.126
Ministerio de Obras Públicas	20.575.000	18.952.195	530.673	1.092.132
Ministerio Público	34.262.487	32.641.229	761.474	859.784
Rama Jurisdiccional	276.498.997	263.525.572	1.037.605	11.935.820
Sub-totales	\$ 5.198.867.069	4.987.370.207	69.374.343	142.122.519

PRESUPUESTO DE FUNCIONAMIENTO

	Apropiación definitiva	Gastos efectuados	Reservas Balance Tesoro	Apropiación no ejecutada
Con recursos del crédito				
Deuda Pública Nacional - Pagarés.....	305.145.308	305.145.308	.....	.....
Ministerio de Hacienda - Cancl. Reservas.	1.739.152	.....	.....	1.739.152
Ministerio de Defensa - Bonos Ganaderos.	53.000.000	46.785.900	6.214.093	7
Ministerio de Fomento - Bonos Sub-Transp.	48.000.000	48.000.000	.....	.....
Ministerio de Educación - A.I.D.....	10.330.686	10.330.686	.....	.....
Sub-totales	418.215.146	410.261.894	6.214.093	1.739.159

PRESUPUESTO DE INVERSION

Con base en recursos ordinarios				
Departamento Administrativo de Planeación	500.000	.....	500.000	.....
Depto. Administrativo de Estadística.....	600.000	178.910	389.343	31.747
Depto. Administrativo de Servicios Grles...	9.718.000	5.542.373	3.593.369	582.258
Ministerio de Gobierno	49.211.000	45.212.499	2.180.660	1.817.841
Ministerio de Relaciones Exteriores.....	5.177.592	1.886.963	3.272.804	17.825
Ministerio de Justicia	23.681.891	9.116.746	12.677.808	1.887.337
Ministerio de Hacienda y Crédito Público.	10.000.000	10.000.000	.....	.....
Ministerio de Defensa Nacional.....	9.760.000	9.759.998	.....	.....
Policía Nacional	12.534.859	4.892.935	7.551.508	90.416
Ministerio de Agricultura	38.573.000	35.813.270	77.759	2.681.971
Ministerio de Salud Pública.....	112.728.000	112.060.979	500.000	167.021
Ministerio de Fomento	361.236.777	328.736.194	9.258.578	23.242.005
Ministerio de Minas y Petróleos.....	9.120.000	7.387.795	980.875	751.330
Ministerio de Educación Nacional.....	37.309.575	37.291.575	.....	18.000
Ministerio de Comunicaciones.....	26.190.000	26.189.999	.....	1
Ministerio de Obras Públicas.....	1.189.966.037	1.014.718.186	76.849.826	98.398.025
Total de recursos ordinarios.....	1.896.306.731	1.648.788.422	117.832.530	129.685.779

PRESUPUESTO DE INVERSION

	Apropiación definitiva	Gastos efectuados	Reservas Balance Tesoro	Apropiación no ejecutada
Con recursos del crédito				
Departamento Administrativo de Planeación - Fondos de Contrap	10.000.000	7.000.000	3.000.000	.....
Departamento Administrativo de Estadística - Fondos de Contrap.	2.400.000	1.771.921	589.500	38.579
Ministerio de Hacienda - Fondos de Contrap.	62.700.000	62.700.000	.....	.....
Ministerio de Defensa - Fondos de Contrap.	7.000.000	.....	7.000.000	.....
Ministerio de Agricultura - Fondos de Contrap.	362.800.000	305.491.388	56.578.287	730.325
Ministerio de Salud Pública - Fondos de Contrap.	11.000.000	6.100.000	4.900.000	.....
Ministerio de Fomento - Fondos de Contrap.	132.100.000	124.175.000	7.925.000	.....
Ministerio de Educación - Fondos de Contrap	91.000.000	74.771.000	16.229.000	.....
Ministerio de Gobierno - Pag. D.P.I. Bco. Cen. Hip.	15.000.000	15.000.000	.....	.....
Ministerio de Agricultura - Bonos Ganaderos	66.000.000	65.999.998	.....	2
Ministerio de Fomento - Bonos Ganaderos..	6.192.000	6.191.980	.....	20
Ministerio de Fomento - Bonos Desarrollo Económico	22.000.000	21.700.000	300.000	.....
Ministerio de Obras Públicas (Emisión/67)	11.000.000	5.000.000	6.000.000	.....
Ministerio de Fomento - Bonos Ley 21/63.	10.000.000	10.000.000	.....	.....
Ministerio de Obras Públicas - Bonos Ley 21/63	40.000.000	40.000.000	.....	.....
Ministerio de Obras Públicas - BIRF.....	55.000.000	40.912.043	.....	14.087.957
Total recursos del crédito.....\$	904.192.000	786.813.329	102.521.787	14.856.883

PRESUPUESTO DE FUNCIONAMIENTO

	Apropiación definitiva	Gastos efectuados	Reservas Balance Tesoro	Apropiación no ejecutada
Recursos ordinarios	5.198.867.069	4.987.370.207	69.374.343	142.122.519
Recursos del crédito	418.215.146	410.261.894	6.214.093	1.739.159
Total funcionamiento\$	5.617.082.215	5.397.632.101	75.588.436	143.861.678
PRESUPUESTO DE INVERSION				
Recursos ordinarios	1.896.306.731	1.648.788.422	117.832.530	129.685.779
Recursos del crédito	904.192.000	786.813.330	102.521.787	14.856.883
Total inversión\$	2.800.498.731	2.435.601.752	220.354.317	144.542.662
TOTAL GENERAL\$	8.417.580.946	7.833.233.853	295.942.753	288.404.340

El superávit fiscal—Tenemos, en principio, un superávit de rentas de \$ 374.9 millones. ¿De dónde surge? Del mayor producto de los impuestos directos, \$ 1.065 millones, de los cuales \$ 1.051.0 corresponden al gravamen sobre la renta y sus complementarios. El fenómeno se presenta a la inversa del de 1966. Si no hubiera sido por el aporte de los impuestos directos, no habría existido contrapeso para el déficit de los impuestos indirectos, \$ 565.8 millones, de los cuales \$ 335.3 millones provinieron de la Cuenta Especial de Cambios, \$ 112.6 millones de Aduanas y Recargos, \$ 16.2 millones del gravamen a las ventas y \$ 65.7 millones del impuesto a la gasolina y al A.C.P.M. Lo ocurrido no es de sorprender si se considera que 1967 fue el año de la crisis cambiaria y los reajustes necesarios, con un presupuesto de importaciones reembolsables de apenas US\$ 35.5 millones mensuales. Inevitablemente debían afectarse los ingresos de aduanas, el impuesto a las ventas, e inclusive, no responder el de la gasolina a los cálculos iniciales. Sobre los hombros del gravamen a la renta descansa, este año, el equilibrio fiscal. Más aún: su vertiginoso ascenso, sumado a la rigurosa templanza en los gastos de funcionamiento y al manejo cuidadoso del presupuesto, le ofrece al país un nuevo superávit fiscal, en medio de las dificultades, así:

Mayor producto de rentas e ingresos.....	\$	374.914.706
Más economía en ejecución de gastos y reservas respecto de las apropiaciones		285.450.146
Superávit presupuestario	\$	660.364.852
Más factores favorables del Balance		338.350.797
Constitución activos corrientes	44.495.359	
Cancelación pasivos corrientes	27.352.883	
Cancelación provisiones (impuesto difícil cobro y responsabilidades)	266.682.555	
Menos factores desfavorables	\$	119.899.187
Cancelación de activos corrientes.....	\$	110.309.548
Constitución pasivos corrientes	5.630.172	
Constitución provisión para responsabilidades	3.959.467	
Superávit fiscal de 1967.....	\$	878.996.462

EL PRESUPUESTO DE 1968

Rentas e ingresos—Calculados inicialmente en \$ 8.096.991.500.00 por la ley 45 de 1967, se adicionaron en \$ 3.070.261.242.77 con la siguiente distribución:

	Inicial \$	Créditos \$	Definitivo \$
INGRESOS CORRIENTES			
Impuestos directos...	3.100.024.000.00	502.212.000.00	3.602.236.000.00
Impuestos indirectos..	3.532.307.000.00	656.291.436.71	4.188.598.436.71
Tasas y multas.....	241.251.000.00	11.002.593.68	252.253.593.68
Rentas contractuales..	133.409.500.00	7.153.818.96	140.563.318.96
Sub-total	7.006.991.500.00	1.176.659.849.35	8.183.651.349.35
RECURSOS EXTRAORDINARIOS			
Balance del tesoro...	.....	993.572.496.84	993.572.496.84
Crédito interno.....	90.000.000.00	406.012.630.44	496.012.630.44
Crédito externo.....	1.000.000.000.00	503.016.266.14	1.503.016.266.14
Sub-total	1.090.000.000.00	1.902.601.393.42	2.992.601.393.42
Total	8.096.991.500.00	3.079.261.242.77	11.176.252.742.77

Los créditos abiertos en el Presupuesto de Rentas e Ingresos fueron los siguientes:

Impuesto sobre renta y complementarios.....	\$ 502.212.000.00
Impuesto de la gasolina y el A.C.P.M. (no incluido en el presupuesto inicial)	650.000.000.00
Recargos en boletas de entrada a espectáculos públicos..	6.291.436.71
Contribuciones de los bancos y entidades sujetas al control de la Superintendencia Bancaria y de la Contraloría General de la República	11.002.593.68
Utilidad en la acuñación de la moneda conmemorativa del Congreso Eucarístico	3.068.891.20
Por concepto del superávit fiscal de 1967.....	878.996.461.93
Por concepto de cancelación de reservas en el Balance del Tesoro	107.507.143.71

Por conceptos varios	7.153.818.96
Por emisión de Bonos de Desarrollo Económico.....	197.431.200.00
Por recursos representados en Bonos de Desarrollo Económico	4.000.000.00
Por Bonos Agrarios	180.000.000.00
Por emisión de Bonos de la Ley 21 de 1963.....	28.581.430.44
Por utilización de contrapartidas de préstamos de A.I.D.	345.000.000.00
Por pagarés emitidos a favor de organismos financieros internacionales	158.016.266.14

La ejecución del Presupuesto de Rentas e Ingresos arrojó un superávit de \$ 674.637.897.02, según se deduce de las cifras que a continuación se presentan:

INGRESOS CORRIENTES			
	Presupuesto	Producto	Diferencia
	\$	\$	\$
Impuestos directos..	3.602.236.000.00	4.429.771.946.02	+827.535.946.02
Impuestos indirectos	4.188.598.436.71	4.035.411.151.48	-153.187.285.23
Tasas y multas.....	252.253.593.68	263.365.567.13	+ 11.381.973.45
Rentas contractuales	140.563.318.96	129.470.581.74	- 11.092.737.22
Sub-total	8.183.651.349.35	8.858.289.246.37	674.637.897.02
INGRESOS EXTRAORDINARIOS			
Recursos del Balance del Tesoro.	993.572.496.84	993.572.496.84	.....
Recursos del Crédito Interno...	496.012.630.44	496.012.630.44	.....
Recursos del Crédito Externo ...	1.503.016.266.14	1.503.016.266.14	.....
Sub-total	2.992.601.393.42	2.992.601.393.42	.....
Total	11.176.252.742.77	11.850.890.639.79	674.637.897.02

Las rentas cuyo producto sobrepasó al aforo presupuestal fueron las siguientes:

Impuesto sobre la renta y complementarios.....	\$ 740.572.302.62
Impuesto especial del 6% para vivienda.....	21.244.962.88
Impuesto ganadero	19.922.026.35
Masa global hereditaria, asignaciones y donaciones.....	58.689.808.98
Impuesto del 1.5% a las importaciones.....	70.918.079.11
Impuesto sobre papel sellado y timbre nacional.....	27.179.930.26
Otras tasas y multas no especificadas.....	32.108.459.10

Por su parte, los siguientes numerales acusaron menor rendimiento:

Impuesto especial del 3% para fomento eléctrico y siderúrgico	\$ 12.707.330.95
Impuesto sobre aduanas y recargos.....	52.623.044.41
Utilidad en la cuenta especial de cambios.....	98.650.590.95
Impuesto a la gasolina y al A.C.P.M.....	22.770.795.60
Cuota de valorización por obras nacionales.....	29.995.089.93

Los gastos—El total apropiado para gastos de funcionamiento subió a \$ 6.810.975.829.09, de los cuales se consiguió ahorrar \$ 105.491.969.93, que quedaron como saldo sobrante.

El monto del presupuesto inicial de inversión fue de \$ 2.306.391.629. Con los créditos abiertos durante el año, ascendió a \$ 4.365.276.913.68, de los cuales se utilizaron en gastos y reservas \$ 4.305.804.252.94, o sea que el remanente solamente llegó a \$ 59.472.660.74.

En los cuadros que se incluyen en seguida podrá apreciar-se el movimiento de las apropiaciones presupuestales:

EJECUCION DEL PRESUPUESTO DE FUNCIONAMIENTO — 1968

	Apropiación Inicial	Total apropiado	Total de gastos y reservas	Saldos sobrantes
Congreso Nacional	55.281.599.00	62.253.658.68	59.402.863.67	2.850.795.01
Contraloría General de la República..	66.620.533.00	76.247.533.00	75.465.861.15	781.671.85
Presidencia de la República	6.857.740.00	9.372.476.00	8.039.354.40	1.333.121.60
Planeación	5.448.000.00	5.448.000.00	3.782.507.48	1.665.492.52
Estadística	23.003.490.00	26.181.530.40	24.730.455.21	1.451.075.19
Servicio Civil	5.776.720.00	5.776.720.00	5.331.802.83	444.917.17
Seguridad Nacional	57.659.400.00	57.959.400.00	54.105.577.90	3.853.822.10
Aeronáutica Civil	9.980.000.00	9.980.000.00	9.445.568.91	534.431.09
Servicios Generales	19.303.611.00	27.474.150.63	25.524.377.38	1.949.773.25
Gobierno	62.220.546.00	75.543.221.52	74.137.739.78	1.405.481.74
Relaciones Exteriores	70.604.320.00	79.375.858.86	78.581.264.77	794.594.09
Justicia	178.308.232.00	189.851.189.00	179.124.036.65	10.727.152.35
Hacienda y Crédito Público (Ord.)	231.597.258.00	477.411.569.64	457.036.799.83	20.374.769.81
Hacienda y Crédito Público (Deuda Pública)	1.318.046.211.00	1.447.030.037.46	1.446.696.476.26	333.561.20
Defensa Nacional	1.087.683.324.00	1.298.244.459.30	1.297.604.653.79	639.805.51
Policía Nacional	602.909.347.00	809.087.759.80	806.944.766.40	2.142.993.40
Agricultura	15.552.399.00	14.399.674.60	13.640.076.83	759.597.77
Trabajo	224.744.145.00	250.257.225.00	247.983.368.10	2.273.856.90
Salud Pública	232.211.561.00	246.906.535.95	244.493.163.84	2.413.372.11
Desarrollo Económico	45.498.057.00	45.498.057.00	41.222.965.09	4.275.091.91
Minas y Petróleos	10.893.055.00	10.947.055.00	9.496.699.91	1.450.355.09
Educación Nacional	1.059.930.415.00	1.174.870.784.25	1.150.111.703.78	24.759.080.47
Comunicaciones	50.353.193.00	50.353.193.00	49.427.611.41	925.581.59
Obras Públicas	25.002.681.00	31.105.240.00	30.486.631.30	618.608.70
Rama Jurisdiccional	285.603.855.00	287.459.157.00	274.183.703.22	13.275.453.78
Ministerio Público	39.510.179.00	41.941.343.00	38.483.829.27	3.457.513.73
Totales	5.790.599.871.00	6.810.975.829.09	6.705.483.859.16	105.491.969.93

EJECUCION DEL PRESUPUESTO DE INVERSION -- 1968

	Apropiación inicial	Total apropiado	Total de gastos y reservas	Saldos sobrantes
Planeación	11.500.000.00	28.039.000.00	28.039.000.00	.....
Estadística	8.693.000.00	8.693.000.00	8.470.733.38	222.266.62
Servicios Generales .....	.....	12.728.401.85	12.728.401.85	.....
Gobierno	119.181.643.00	140.923.214.92	140.520.575.92	402.639.00
Relaciones Exteriores	5.000.000.00	5.300.000.00	3.473.428.67	1.826.571.33
Justicia	23.580.000.00	24.337.765.47	23.124.584.38	1.213.181.09
Hacienda y Crédito Público (Ord.)	83.000.000.00	101.168.891.20	100.956.312.18	212.579.02
Defensa Nacional	60.556.486.00	147.086.504.00	147.086.503.63	0.37
Policía Nacional	10.000.000.00	12.000.000.00	11.769.572.44	230.427.56
Agricultura	479.095.000.00	714.347.823.34	714.347.823.34	.....
Trabajo	490.000.00	490.000.00	480.000.00	10.000.00
Salud Pública	155.200.000.00	159.651.000.00	159.651.000.00	.....
Desarrollo Económico	596.738.000.00	1.182.593.920.47	1.182.513.920.47	80.000.00
Minas y Petróleos	8.370.000.00	11.284.800.14	11.282.954.58	1.845.56
Educación Nacional	185.935.500.00	229.170.909.21	229.170.909.21	.....
Comunicaciones	26.395.000.00	36.395.000.00	36.395.000.00	.....
Obras Públicas	536.655.000.00	1.551.066.683.08	1.495.793.532.89	55.273.150.19
Totales	2.306.391.629.00	4.365.276.913.68	4.305.804.252.94	59.472.660.74

EL SUPERAVIT FISCAL

Mayor producto de las rentas	\$	674.637.897.00
Más economía en la ejecución de gastos y reservas respecto de las apropiaciones		164.964.631.00
Superávit presupuestario		839.602.528.00
Más factores favorables		417.895.484.00
Constitución de activos corrientes....	\$	6.879.587
Cancelación pasivos corrientes		108.195.687
Cancelación de provisiones		302.910.210
Menos factores desfavorables		98.968.823.00
Cancelación activos corrientes		16.782.025
Constitución pasivos corrientes		70.793.532
Constitución de provisiones		11.393.266
Superávit fiscal	\$	1.158.619.189.00

EL PRESUPUESTO DE 1969

Rentas e ingresos—La ley 35 de 1968 y el decreto N° 3031 del mismo año los estimaron inicialmente en \$ 11.361.967.480.00. En el curso de la vigencia, se abrieron créditos por \$ 3.551.682.054.81, a saber:

INGRESOS CORRIENTES

	Presupuesto \$	Producto \$	Variación \$
Impuestos directos..	4.394.576.480.00	.....	4.394.576.480.00
Impuestos indirectos	4.759.153.000.00	7.815.415.00	4.766.968.415.00
Tasas y multas....	297.986.136.00	24.797.670.00	322.783.806.00
Rentas contractuales	162.360.864.00	384.805.320.00	545.166.184.00
Subtotal	9.614.076.480.00	415.418.405.00	10.029.494.885.00

RECURSOS EXTRAORDINARIOS

Recursos del Balan- ce del Tesoro.....	.....	1.221.946.174.00	1.221.946.174.00
Crédito interno.....	316.000.000.00	1.004.396.494.00	1.320.396.494.00
Crédito externo.....	1.431.891.000.00	909.920.982.00	2.341.811.982.00
Total	11.361.967.480.00	3.551.682.055.00	14.913.649.535.00

La suma de \$ 7.815.415, acreditada al rubro de impuestos indirectos, proviene de la utilidad en la acuñación de monedas de oro conmemorativas del Congreso Eucarístico Internacional de Bogotá, que se incorporó, a su debido tiempo, en la Cuenta Especial de Cambios.

Los \$ 24.797.670.13, acreditados al grupo de tasas y multas, corresponden a reaforos hechos en las contribuciones para el sostenimiento de la Superintendencia Bancaria, \$ 5.474.281.00; de la Superintendencia de Sociedades Anónimas, \$ 7.281.389.00, y de la Contraloría General de la República (fiscalización de establecimientos descentralizados), \$ 12.042.000.00.

En las rentas contractuales, subdivisión "otros recursos no especificados" figuran créditos por \$ 382.805.320.00, de los cuales \$ 380 millones se incluyen como mayor producto de esas rentas, globalmente consideradas. El resto lo forman consignaciones por venta de vehículos inservibles y de sobrantes de contrapartidas (provenientes de préstamos de A.I.D.) de otras vigencias.

Los recursos del Balance del Tesoro aparecen acreditados con \$ 1.158.619.189.00, valor del superávit fiscal de 1968, más \$ 63.326.985.00 por cancelación de reservas.

A título de ingresos del crédito interno, se incorporaron al Presupuesto de rentas \$ 1.004.396.494.00, integrados así: \$ 25.086.288.00, producto de la emisión de bonos de la ley 21 de 1963 (de absorción forzosa por los establecimientos bancarios); \$ 200.000.000.00 por concepto de la emisión de bonos de desarrollo económico; \$ 58.362.593.00 producto de la emisión de bonos de valor constante, y \$ 720.947.613.00 del pagaré (a cuarenta años, veinte de ellos de gracia, sin intereses) a favor del Banco de la República por el reavalúo de las reservas internacionales en 1967, sobre lo cual se suministra noticia detallada en el capítulo de "Política Monetaria" (la Cuenta Especial de Cambios).

Los recursos del crédito externo se adicionaron con \$ 123.000.000.00 de contrapartidas en moneda colombiana, derivadas de los préstamos de la Agencia Internacional de Desarrollo (A.I.D.); con \$ 123.880.000.00, producto del empréstito concedido por el Banco Mundial —o Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento— para los Institutos de Enseñanza Media; y \$ 663.040.982.00 de los pagarés emitidos para atender a los

compromisos contraídos con la Compañía Colombiana de Electricidad. Es de advertir que con esta empresa se convino por el gobierno, mediante la intervención del señor Procurador General de la Nación, hacerle los pagos respecto de los cuales no habría lugar a divergencia y depositar en una institución neutral los documentos sobre la suma materia de litigio para su devolución o entrega, según sea el fallo de la rama jurisdiccional en el pleito pendiente.

La ejecución del presupuesto de rentas e ingresos concluye con un superávit de \$ 1.219.557.551.00, conforme se muestra en el siguiente cuadro:

INGRESOS CORRIENTES			
	Presupuesto definitivo de rentas \$	Producto \$	Diferencia \$
Impuestos directos	4.394.576.480.00	5.909.663.888.00	+ 1.515.087.408.00
Imptos. indirectos.	4.766.968.415.00	4.841.181.171.00	+ 74.212.756.00
Tasas y multas..	322.783.806.00	355.178.089.00	+ 32.394.283.00
Rentas contract.	545.166.184.00	143.029.288.00	- 402.136.896.00
Sub-total	<u>10.029.494.885.00</u>	<u>11.249.052.436.00</u>	<u>1.219.557.551.00</u>

El mayor producto lo aportan:

- 1) El impuesto sobre la renta con \$ 1.446.348.334.00
- 2) El impuesto especial del 6% para vivienda con.. 142.153.393.00
- 3) El impuesto del 1% sobre el patrimonio líquido invertido en ganado - Ley 26 de 1959 - (Decreto 1566 de 1969, Art. 2º) 39.648.010.00
- 4) Utilidad en la Cuenta Especial de Cambios 149.866.026.00
- 5) El impuesto a las ventas 188.851.995.00
- 6) El impuesto sobre papel sellado y timbre Nal... 19.320.052.00
- 7) Tasas y multas no especificadas 74.650.036.00

Por el contrario, presentan déficit respecto de las estimaciones presupuestarias:

1) El impuesto especial del 3% sobre Fomento Eléctrico	\$ 78.946.091.00
2) El impuesto sobre premios de loterías	15.420.000.00
3) Recargo del 10% sobre el impuesto predial	13.471.843.00
4) El impuesto de Aduanas	130.874.097.00
5) El impuesto sobre fomento de materias primas..	17.489.844.00
6) El impuesto a la gasolina y al A.C.P.M.	114.970.222.00
7) El impuesto sobre espectáculos públicos	32.724.000.00

No obstante, el conjunto de los impuestos directos e indirectos arroja saldos favorables, los primeros \$ 1.515 millones y los segundos \$ 74 millones. El adverso resultado de las rentas contractuales se explica por la circunstancia de haber incorporado en el subgrupo "otros recursos no especificados", el mayor producto de las rentas globalmente consideradas, \$ 380 millones, representado en los superávits de ingresos distintos, especialmente en el del impuesto a la renta y complementarios. Terminan también con déficit los numerales de cánones superficiales de petróleo en la cuantía de \$ 11.4 millones y del producto de la venta de formularios de Incomex en la suma de \$ 15.2 millones.

Los gastos—Las apropiaciones iniciales se descomponían así:

Gastos de funcionamiento	\$ 6.076.070.432.00	53.5%
Servicio de la Deuda Pública	1.446.856.603.00	12.7%
Gastos de inversión	3.839.040.445.00	33.8%
Total	\$ 11.361.967.480.00	100.0%

En el curso del año se adicionaron las apropiaciones, con base en los créditos atrás pormenorizados, en \$ 3.551.682.055, distribuidos en los siguientes renglones:

Gastos de funcionamiento	\$ 1.412.342.464.00	39.8%
Servicio de la Deuda Pública	170.284.600.00	4.8%
Gastos de inversión	1.969.054.991.00	55.4%

De esta suerte, el Presupuesto de Gastos para 1969, el definitivo, quedó así:

Gastos de funcionamiento	\$ 7.488.412.896.00	50.2%
Servicio de la Deuda Pública	1.617.141.203.00	10.8%
Gastos de inversión	5.808.095.436.00	39.0%
Total	\$ 14.913.649.535.00	100.0%

Conviene caer en la cuenta de la proporción moderada de los gastos de funcionamiento, apenas el 50.2% del total, considerando que en 1969 se afrontó la carga mayor de la reforma administrativa; que se atendió, robusteciendo las partidas a ello destinadas, al pago oportuno y completo del magisterio de enseñanza primaria, perturbado por las consecuencias para los fiscos seccionales de la huelga en las empresas cerveceras; que se incrementaron notablemente los aportes a la Caja Nacional de Previsión para el pago de prestaciones sociales; que se aceleró e intensificó la efectividad de las pensiones a los maestros y de sus reajustes; que se le dio estructura financiera al Fondo Nacional de Ahorro y al Instituto Nacional de Provisiones; que se aumentaron las cesiones de rentas a los departamentos, intendencias y comisarías y al Distrito Especial de Bogotá; que cada dependencia empezó a pagar, con religiosa puntualidad, sus servicios públicos de comunicaciones, alumbrado eléctrico, agua, etc. Finalmente, no debe olvidarse que los llamados gastos de funcionamiento en educación son gastos de desarrollo, gastos para la formación del capital humano, tan importantes por lo menos como las inversiones en aulas o útiles escolares.

La diferencia entre la apropiación inicial y la definitiva en el Ministerio de Hacienda y Crédito Público obedece a la incorporación del pagaré de \$ 720 millones de que se trató al hacer el recuento de las rentas e ingresos.

En seguida aparece el detalle de la ejecución del presupuesto de gastos de 1969:

Ministerio de Hacienda y Crédito Público (Colombia)

EJECUCION DEL PRESUPUESTO DE GASTOS DE 1969 — ENERO 1º A DICIEMBRE 31

ENTIDADES	Apropiación inicial	Apropiación definitiva	Gastos y reservas	Apropiaciones no ejecutadas
Presupuesto de funcionamiento				
Congreso Nacional	60.159.315	100.209.534	96.960.684	3.248.850
Contraloría General de la República ...	78.365.160	106.324.284	105.958.152	366.132
Presidencia de la República	7.821.625	21.016.265	18.422.525	2.593.740
Planeación Nacional	5.711.810	4.014.380	2.712.861	1.301.519
Estadística Nacional	25.444.090	27.642.700	22.898.755	4.743.945
Servicio Civil	5.956.567	9.962.558	9.476.199	486.359
Seguridad Nacional	66.019.274	68.617.699	60.570.914	8.046.785
Aeronáutica Civil	10.120.000	19.626.919	18.397.595	1.229.324
Servicios Generales	23.732.227	28.732.227	28.605.004	127.223
Ministerio de Gobierno	44.266.712	62.754.155	58.881.462	3.872.693
Ministerio de Relaciones Exteriores	96.990.965	118.967.791	117.576.637	1.391.154
Ministerio de Justicia	200.559.482	222.473.522	214.290.260	11.183.262
Ministerio de Hacienda y Crédito Público	1.031.522.022	1.742.659.625	1.676.575.476	66.084.149
Ministerio de Defensa Nacional	1.364.865.423	1.383.065.423	1.381.595.716	1.469.707
Policía Nacional	851.272.584	873.662.001	870.732.550	2.929.451
Ministerio de Agricultura	16.322.701	15.896.721	11.838.519	4.058.202
Ministerio de Trabajo y Seguridad Social	245.122.570	342.045.098	333.860.134	8.184.964
Ministerio de Salud Pública	260.185.026	249.585.856	247.296.885	2.288.971
Ministerio de Desarrollo Económico	48.772.144	59.332.313	45.455.887	13.876.426
Ministerio de Minas y Petróleos	12.492.453	10.482.610	10.156.607	326.003
Ministerio de Educación Nacional	1.176.869.620	1.448.422.261	1.413.075.876	35.346.385
Ministerio de Comunicaciones	57.223.593	70.894.337	70.403.807	490.530
Ministerio de Obras Públicas	44.625.492	52.505.638	48.887.307	3.618.331
Rama Jurisdiccional	289.584.876	391.620.906	376.262.822	15.358.084
Ministerio Público	52.064.701	54.898.073	50.424.696	4.473.377
Sub-total	6.076.070.432	7.488.412.896	7.291.317.330	197.095.566
Servicio de la Deuda Pública.....	1.446.856.603	1.617.141.203	1.616.764.261	376.942

EJECUCION DEL PRESUPUESTO DE GASTOS DE 1969 — ENERO 1º A DICIEMBRE 31

ENTIDADES	Apropiación inicial	Apropiación definitiva	Gastos y reservas	Apropiaciones no ejecutadas
Presupuesto de inversión				
Planeación Nacional	21.800.000	35.260.000	35.260.000	.....
Estadística Nacional	16.958.000	19.055.405	17.454.434	1.600.971
Servicio Civil .....	.....	8.000.000	8.000.000	.....
Seguridad Nacional	16.700.000	26.700.000	16.499.999	10.200.001
Aeronáutica Civil .....	.....	33.000.000	33.000.000	.....
Ministerio de Gobierno	163.672.639	163.672.639	159.648.810	4.023.829
Ministerio de Relaciones Exteriores	5.000.000	5.000.000	4.999.953	47
Ministerio de Justicia	24.147.174	31.774.254	31.242.585	531.669
Ministerio de Hacienda y Crédito Público	85.628.000	101.070.006	100.816.433	253.573
Ministerio de Defensa Nacional	47.900.000	55.045.200	55.045.183	17
Policía Nacional	11.800.000	13.440.788	13.158.836	281.952
Ministerio de Agricultura	694.040.000	747.477.000	747.437.000	40.000
Ministerio de Trabajo y Seguridad Social	2.334.000	4.834.000	4.834.000	.....
Ministerio de Salud Pública	377.370.680	573.554.296	573.554.296	.....
Ministerio de Desarrollo Económico	416.371.857	565.367.857	564.416.672	951.185
Ministerio de Minas y Petróleos	18.325.000	37.520.347	37.520.037	310
Ministerio de Educación Nacional	261.727.909	454.828.379	452.879.380	1.948.999
Ministerio de Comunicaciones	18.200.000	18.200.000	18.200.000	.....
Ministerio de Obras Públicas	1.657.065.186	2.914.295.265	2.882.010.351	32.284.914
Total de inversión	3.839.040.445	5.808.095.436	5.755.977.969	52.117.467
Total general	11.361.967.480	14.913.649.535	14.664.059.560	249.589.975

EL SUPERAVIT FISCAL

Mayor producto de las rentas	\$ 1.219.557.551.00
Más economía en la ejecución de gastos y reservas respecto de las apropiaciones	249.589.975.00
Superávit presupuestario	<u>1.469.147.526.00</u>
Más valor factores favorables	115.769.136.00
Constitución de activos corrientes	\$ 24.045.833
Cancelación de pasivos	88.420.985
Cancelación de provisiones	3.302.138
Menos factores desfavorables	<u>596.767.879.00</u>
Cancelación de activos corrientes	\$ 30.506.938
Constitución de pasivos	6.180.705
Constitución de provisiones	560.080.236
Superávit fiscal de 1969	<u>988.148.783.00</u>

EL CONJUNTO DE LOS GASTOS DE LA NACION

El itinerario del presupuesto nacional en los cuatro años permite ya apreciar el conjunto del crecimiento de los gastos, según sean de inversión, de funcionamiento o de servicio de la deuda pública.

El gasto de inversión, dentro del gasto total, que en 1965 era del 25.5% y en 1966 del 26.7%, se eleva, en 1968, a 39.1%, y, en 1969, a 39.3%. Naturalmente, los egresos de funcionamiento también se incrementan porque no en vano nuestra población se expande con veloz ritmo y el 46.6% de ella tiene menos de 14 años de edad. Conforme lo indica el índice de crecimiento, partiendo de la base de 1962 igual a 100, se aumentan a 197.61 en 1966 y a 390.24 en 1969, después de la reforma administrativa y del fortalecimiento de la enseñanza primaria, secundaria y universitaria. Pero los denominados de inversión suben todavía más: de la misma base de 100 en 1962 a 165.80 en 1966 y a 463.03 en 1969. Y si se le agregan los destinados a la formación del capital humano —punto en que no me cansaré de insistir— se tendrá un criterio más exacto sobre el presupuesto público como palanca decisiva del desarrollo.

También el servicio de la deuda pública corresponde a inversiones ya hechas, o, más exactamente, al reembolso de los anticipos a cuenta de ahorros futuros. Pues bien. El índice de crecimiento del servicio de la deuda interna se eleva de 100 en 1962 a 1.037.76 en 1966, para bajar, en 1969, a 653. Si se toma la externa, ese índice de crecimiento pasa de 100 en 1962 a 239.87 en 1966 y a 492.85 en 1969.

En cifras absolutas, los gastos de funcionamiento se incrementan de \$ 1.868.4 millones en 1962 a \$ 3.692.3 millones en 1966 y a \$ 7.291.4 millones en 1969. Los de inversión, de \$ 1.243.1 millones en 1962 a \$ 2.061.1 millones en 1966 y a \$ 5.756.0 millones en 1969. El servicio de la deuda interna, de \$ 163.9 millones en 1962 a \$ 1.700.9 millones en 1966, para descender, en 1969, a \$ 1.071.6 millones. El total de los gastos crece de \$ 3.386.0 millones en 1962 a \$ 7.719.6 millones en 1966 y a \$ 14.664.1 millones en 1969. Veamos el panorama —resumido— en el cuadro de la página siguiente.

Tomemos ahora, al azar, algunos de los Ministerios. En el de Gobierno, la inversión aumenta de \$ 21.6 millones en 1966 a \$ 159 millones en 1969 y a \$ 232.1 (presupuesto inicial) en 1970, suma en la cual \$ 174.0 millones son para Acción Comunal, \$ 42.6 millones para obras en los Territorios Nacionales y \$ 15.4 millones para Asuntos Indígenas.

El servicio total de la deuda pública (interna y externa) valía \$ 1.966.1 millones en 1966 y en 1969 su monto fue solamente de \$ 1.616.7. Para 1970, hay, en el presupuesto, una partida de \$ 1.921.4 millones, todavía inferior a la de 1966.

El Ministerio de Agricultura registra inversiones de \$ 425.4 millones en 1966, de \$ 463.9 millones en 1967, de \$ 714.3 millones en 1968, de \$ 747.4 millones en 1969, y, para 1970, la apropiación inicial es de \$ 1.144.7 millones.

Las transferencias en el Ministerio de Trabajo, principalmente a la Caja de Previsión Social y al Instituto Colombiano de Seguros Sociales, pasan de \$ 66.1 millones en 1966 a \$ 230.7 millones en 1968 y \$ 308.1 millones en 1970.

GASTOS TOTALES DE LA NACION
CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA (1)

(Millones de pesos)

Años	FUNCIONAMIENTO		DEUDA PUBLICA				INVERSION		(1+2+3) Total gastos	Indice de crecimiento	Porcentaje de las in- versiones en el gasto total % (2)
	Gastos	Indice de crecimiento	Interna	Indice de crecimiento	Externa	Indice de crecimiento	Gastos	Indice de crecimiento			
1962	1.868.4	100	163.9	100	110.6	100	1.243.1	100	3.386.0	100	36.7
1963	2.538.4	135.85	168.4	102.74	231.7	209.49	1.237.3	99.53	4.175.8	123.32	29.6
1964	2.624.8	140.48	322.5	196.76	271.1	245.11	1.487.6	119.66	4.706.0	138.98	31.6
1965	2.986.0	159.81	1.058.5	645.82	257.3	232.62	1.506.0	121.14	5.807.8	171.52	25.9
1966	3.692.3	197.61	1.700.9	1.037.76	265.3	239.87	2.061.1	165.80	7.719.6	227.98	26.7
1967	4.071.2	217.89	1.009.3	615.80	395.7	357.77	2.656.0	213.65	8.132.2	240.17	32.7
1968	5.258.7	281.45	1.005.3	613.36	441.5	399.18	4.305.8	346.37	11.011.3	325.20	39.1
1969	7.291.4	390.24	1.071.6	653.81	545.1	492.85	5.756.0	463.03	14.664.1	433.08	39.3

Notas: (1) En vista de que en los Informes Financieros de Contraloría antes de 1962, no estaban discriminados los gastos de la Nación según la clasificación utilizada aquí, se ha tomado a 1962 como año base para obtener el índice de crecimiento de los años posteriores.

(2) Esta columna es el porcentaje del gasto de inversión dentro del gasto total.

Fuente: Informe Financiero de Contraloría.

La inversión del Ministerio de Salud Pública asciende de \$ 81.2 millones en 1966 a \$ 573.5 millones en 1969.

El presupuesto del Ministerio de Educación Nacional se eleva de \$ 955.6 millones en 1966 a \$ 1.865.9 millones en 1969 y, en 1970, aparece con apropiaciones iniciales por valor de \$ 2.000.1 millones. El de la Universidad Nacional se incrementa de \$ 100.4 millones en 1966 a \$ 189.7 millones en 1969.

Los gastos del Ministerio de Obras Públicas son de \$ 962.9 millones en 1966, de \$ 1.202.9 millones en 1967, de \$ 1.526.2 millones en 1968 y de \$ 2.930.2 millones en 1969, o sea que aumentan un poco más del triple en el cuatrienio.

Dentro de la deuda pública figuran partidas que, en rigor, aseguran aportes a determinadas instituciones. Por ejemplo, en 1969, \$ 187.4 millones para el servicio de los Bonos de la Reforma Agraria, en realidad aporte al Incora. También en 1969, \$ 164.0 millones para el servicio de los Bonos de Ahorro Nacional, pero, en la práctica, aporte al Fondo Nacional de Ahorro. Ello sin excluir los aportes directos, como el de \$ 497.4 millones al Incora en el citado año, como el de \$ 89 millones al Fondo Nacional de Ahorro, como el de \$ 30.7 millones al Instituto de Bienestar Familiar.

Por medio del gasto, se impulsa el desarrollo, se auspicia la redistribución del ingreso, y, en general, se atiende a las necesidades de la comunidad. Al Ministerio de Hacienda y Crédito Público toca ser el agente de estos propósitos fundamentales. Misión nada plácida, ni en el arbitrio de los ingresos, ni ante la impaciencia por obtenerlos para la realización de las obras.

No hago votos porque sean iterativos los montos de los superávit de los últimos tres años, pero sí porque no se repitan los déficit fiscales. Ni en el presupuesto público, ni en el Fondo Nacional del Café han de anidar los gérmenes del desbordamiento inflacionario, contenido sin debilidades a pesar de la fuerza monetariamente expansiva de la reconstrucción de las reservas netas internacionales. El desarrollo acelerado, dentro de la relativa estabilidad de los precios de consumo, es la política que con éxito hemos puesto en práctica. El camino queda despejado para continuar ese desarrollo y para no desmayar en la lucha contra el desempleo.

EL PRESUPUESTO DE 1970

El 30 de junio la apropiación para gastos de inversión en 1970 era de \$ 6.199 millones. Digo que era, porque, al publicarse esta Memoria, puede haber subido en cerca de \$ 100 millones, con el saldo del reaforo de rentas.

Todos los cálculos revelan que los desembolsos efectivos superarán en 30% a los de 1969. Las razones son varias, a saber:

1) Las apropiaciones de 1969 se incrementaron apreciablemente en los últimos meses del año con el objeto de que pudieran contratarse las obras e iniciarse o proseguirse en los comienzos de 1970, aprovechando la época de sequía.

2) La estrechez de las listas de mercancías elegibles para su importación con cargo a los préstamos de A.I.D., demoró la generación de fondos en moneda colombiana, incorporados en el presupuesto de 1969.

3) La huelga portuaria en los Estados Unidos contribuyó poderosamente a este retraso que puso en aprietos las obras a las que esos recursos se hallaban destinados.

4) El fallo del Consejo de Estado que redujo los ingresos de Tesorería en el segundo semestre de 1969 y la ley que autorizó a consignar la cuota faltante de la retención en la fuente, antes del 15 de febrero de 1970.

5) La agilidad operativa que han ganado todas las entidades públicas.

6) El mayor presupuesto de inversión, una vez que se le agregó el saldo del superávit fiscal de 1969 y el valor del reaforo de rentas.

El gobierno había presentado dos proyectos con nuevos recursos, retirados luego por decisión propia y sustituidos por el probable superávit de 1969 y el reajuste de algunas rentas, tales como la utilidad en la Cuenta Especial de Cambios.

Hasta el 30 de junio, el estado del presupuesto podría sintetizarse así:

INGRESOS CORRIENTES

	Presupuesto inicial \$	Créditos \$	Presupuesto actual \$
Impuestos directos...	5.336.800.000.00	143.397.380.00	5.480.197.380.00
Impuestos indirectos..	5.816.014.642.00	.....	5.816.014.642.00
Tasas y multas	331.443.500.00	.....	331.443.500.00
Rentas contractuales.	193.556.558.00	2.709.600.00	196.266.158.00

RECURSOS EXTRAORDINARIOS

Balance del Tesoro..	675.700.000.00	429.695.010.00	1.105.395.010.00
Crédito interno	540.000.000.00	155.477.690.00	729.477.690.00
Crédito externo	2.093.200.000.00	170.718.308.00	2.263.918.308.00
Subtotal	<u>3.342.900.000.00</u>	<u>755.891.008.00</u>	<u>4.098.791.008.00</u>
Total	<u>15.020.714.700.00</u>	<u>901.997.988.00</u>	<u>15.922.712.688.00</u>

Los créditos se descomponen en la forma siguiente:

Por utilización del reaforo de rentas	\$ 143.397.380.00
Otros recursos (consignación Ministerio Obras por sobran-tes de anticipos de 1969 para construcción del Palacio de Justicia de Bogotá)	2.709.600.00
Saldo del superávit fiscal de 1969	312.448.783.00
Cancelación de Reservas del Balance	117.246.227.00
Bonos de Desarrollo Económico	84.000.000.00
Pagaré a la Beneficencia de Cundinamarca (por compra del terreno para el Instituto de Bienestar Social y ampliación del Parque del Salitre)	71.477.690.00
Fondos de contrapartida (préstamos A.I.D.)	95.000.000.00
Del Bank of America (resto crédito)	26.136.000.00
Crédito aviones Hércules	38.942.888.00
Crédito Banco Interamericano de Desarrollo	10.639.420.00
Total	\$ 901.997.988.00

En junio de 1970, el presupuesto nacional asciende a \$ 15.922.712.688.00, de los cuales \$ 9.723 millones para gastos de funcionamiento y servicio de la deuda pública y, como se ha observado, \$ 6.199 millones para inversión. El 7 de agosto el nivel total se hallará por encima de los \$ 16 mil millones, sin morbos de desequilibrio, antes bien con margen favorable.

ASPECTOS PRESUPUESTARIOS

En el capítulo sobre la Política Monetaria se explicó que los fondos de contrapartida, provenientes de los préstamos de A.I.D., se generan cuando ésta paga al proveedor el valor de la mercancía, que no sea bien de capital, con cargo al crédito respectivo. En sentido estricto, tales contrapartidas están constituidas por los reembolsos de los importadores al Banco de la República. Como los préstamos de la A.I.D. son a cuarenta años de plazo, esos reembolsos —o pagos— en moneda colombiana, se apropian en el presupuesto globalmente y luego se conviene a qué renglones de la ley de apropiaciones se aplican los recursos.

El aporte de los fondos de contrapartida al presupuesto nacional ha sido de \$ 215.2 millones en 1966; de \$ 647.4 millones en 1967; de \$ 1.269.9 millones en 1968; de \$ 1.327.8 millones en 1969, y, hasta el 30 de junio, de \$ 1.395 millones para 1970. Ha sido un recurso sumamente útil, pero debe reiterarse que, por la estrechez de las listas de artículos elegibles, en 1968, y la huelga portuaria en los Estados Unidos, su falta de continuidad y fluidez en 1969 causó serios problemas.

Se incurre en grave error cuando se comparan los presupuestos ejecutados, incluyendo los créditos abiertos a lo largo del año, con los proyectos de presupuesto o con los guarismos inicialmente aprobados. De la misma manera, se incurre en equivocación cuando se pretende, por ejemplo, aislar las vigencias anuales y esperar un preciso crecimiento aritmético sin tomar en cuenta el muy grande y excepcional de un año anterior. Lo aconsejable es mirar las cosas a través de promedios en un lapso menos restringido. Porque si se hace un esfuerzo sin precedentes no es de esperar que se repita sino que no se desfallezca. El concepto en estos asuntos es de trascendencia vital para evitar excesos con deplorables implicaciones sociales.

LA TESORERIA GENERAL DE LA REPUBLICA

De acuerdo con el decreto 2921 de 1968 son funciones de la Tesorería General de la República:

- a) Recibir todos los ingresos nacionales y cuidar de su correcta contabilización, así como de la seguridad de los dineros y valores que se le consignan;
- b) Efectuar oportunamente los pagos a cargo de la nación tanto en el interior como en el exterior;
- c) Hacer las consolidaciones diarias relacionadas con los ingresos, con base en los informes de las Oficinas Recaudadoras;
- d) Efectuar la emisión de bonos, pagarés y demás valores a cargo de la nación que suscriba el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y que deban ser refrendados posteriormente por el Contralor General de la República;
- e) Realizar la cancelación de los bonos, pagarés y libranzas de la deuda pública interna y externa;
- f) Guardar, custodiar y controlar las acciones y títulos, garantías, prendas y demás valores constituidos a favor de la nación;
- g) Efectuar la situación de fondos a las Administraciones y Recaudaciones de Impuestos Nacionales;
- h) Preparar periódicamente el balance actualizado de los valores y títulos de propiedad de la nación;
- i) Las demás que le asignen la ley o el ministro.

En cuanto al Tesorero General de la República se le atribuye personalmente la de participar, por delegación del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, en las diligencias de emisión o incineración de billetes del Banco de la República y autenticar las actas respectivas, lo mismo que cuando se trate de emisiones de moneda.

Por largos años, hasta el momento de su deceso, desempeñó este cargo, con eficiencia ejemplar y pulcritud acrisolada, un caballero sin tacha, don Hernando Llorente, de memoria gra-

tísima en los anales del servicio público. De él recibí la voz de alerta sobre los embargos de fondos del Estado por medio de juicios de orden laboral. En julio de 1968, estos embargos, a nuestro entender irregulares, llegaban a \$ 134 millones, suma que afectaba las disponibilidades de la Tesorería General de la República, sin haber pasado por ningún presupuesto.

En oficio 12/325 del 6 de julio de 1968 me comunicaba su inquietud sobre una modalidad poco conocida: "Otro aspecto de suma gravedad, observado principalmente en los embargos relacionados con la Caja Nacional de Previsión Social, es el del doble pago, uno mediante orden dada por el juez laboral que atiende la demanda con base en la resolución que reconoce la acreencia y otro por pago directo que hace el Tesorero de la Caja de la cuenta de cobro dolosa o inadvertidamente formulada, con base también en la misma resolución de reconocimiento".

Dada la magnitud del problema, con pagos dobles de un lado y del otro con desembolsos no presupuestarios, se expidió el decreto 718 de 1968, con los siguientes considerandos:

"Que con ocasión del pago de prestaciones sociales de los servidores de la nación se adelantan juicios contra la Caja Nacional de Previsión y contra otras dependencias oficiales del orden nacional;

"Que dentro de dichos juicios se decreta el embargo de fondos públicos del Presupuesto Nacional al cuidado de la Tesorería General de la República y se ordena el pago con dichos fondos;

"Que el artículo 554 del Código Judicial dispone que el Estado no puede ser ejecutado, y que, ejecutoriada una sentencia contra él, debe comunicarse al gobierno para que le dé cumplimiento, si tiene facultades para hacerlo, o de nó, para que promueva la expedición de un acto legislativo que haga la sentencia eficaz;

"Que según el artículo 206 de la Constitución Nacional no puede hacerse erogación del Tesoro Público que no se halle incluida en el Presupuestos de Gastos;

"Que de acuerdo con el artículo 210 de la Constitución Nacional, los créditos judicialmente reconocidos deben incluirse en el Presupuesto de Gastos al momento de elaborar el Presupuesto Nacional;

"Que, en desarrollo de las facultades extraordinarias que le fueron otorgadas por la ley 21 de 1963 para reformar las normas orgánicas del Presupuesto Nacional, el gobierno dictó el decreto extraordinario 1675 de 1964, en cuyos artículos 27 y 42, especialmente, se reafirman las disposiciones constitucionales y legales sobre no embargabilidad de los fondos públicos y procedimiento para el cumplimiento de sentencias judiciales"....
....etc.

Las disposiciones fueron:

a) Reafirmar que, de acuerdo con los mandatos constitucionales y legales, la nación no podía ser embargada, ni, por consiguiente, sus bienes y fondos;

b) La de prohibir a los funcionarios pagadores efectuar pagos sin orden del funcionario ordenador competente, previo el lleno de todos los requisitos previstos en las leyes fiscales y siempre que la partida respectiva figure en el Presupuesto Nacional;

c) La de formar una comisión para investigar si las mismas prestaciones se hubiesen cubierto una o más veces y dar de ello inmediato aviso al Procurador General de la Nación.

El decreto fue declarado nulo.

La Procuraduría General de la Nación ha prestado su eficaz concurso para intervenir oportunamente por conducto de sus funcionarios en cada juicio. El Banco de la República no procede al embargo automático, como antes ocurría, de los depósitos de la Tesorería General, sino que informa del auto del juez a ésta, la cual, a su turno, pone el hecho en conocimiento del Procurador General de la Nación, quien, por su parte, instruye al Procurador de Distrito para ejercer las acciones legales a que haya lugar. No obstante, los saldos de los embargos subieron, en mayo 31 de 1970, a \$ 155.048.584.53, según el siguiente pormenor:

RESUMEN DE SALDOS

(A mayo 31 de 1970)

Agricultura	\$ 212.905.93
Caja Nacional de Previsión	64.397.424.49
Cámara de Representantes	2.654.782.70
Campañas de salubridad	14.653.56
Caminos vecinales	12.281.36
Canalización	26.607.85
Comunicaciones	219.026.98
Caja auxilios Mincomunicaciones	34.199.29
Contranal	90.040.76
Departamento Administrativo de Seguridad	20.241.57
Ministerio de la Defensa	1.410.272.22
Empresa Colombiana de Aeródromos	5.173.71
Ministerio de Educación	78.194.110.63
Departamento Nacional de Estadística	7.314.71
Ministerio de Fomento	117.651.49
Ministerio de Gobierno	470.310.83
Ministerio de Hacienda	887.758.15
Instituto de Crédito Territorial	24.707.74
Instituto de Aguas y Aprovechamiento Eléctrico	6.071.27
Instituto Agustín Codazzi	14.484.28
Instituto de Fomento Municipal	2.028.22
Ministerio de Justicia	1.320.063.15
Notariado y Registro	4.113.12
Superintendencia de Regulación Económica	5.123.89
Registraduría Nacional del Estado Civil	13.216.03
Ministerio de Relaciones Exteriores	30.404.06
Ministerio de Obras Públicas	966.501.73
Policía Nacional	380.723.55
Ministerio de Salud Pública	120.547.52
Senado de la República	3.208.070.82
Servicios Generales	1.507.50
Ministerio del Trabajo	176.265.42
Total	<u>\$ 155.048.584.53</u>

Estos \$ 155 millones tienen menoscabados, por tanto, los recursos de la Tesorería General de la República, al margen de todo presupuesto de gastos. No se presenta ya el pago doble de la misma prestación, pero sería conveniente que el H. Congreso se ocupara del problema, tanto más cuanto que estos desembolsos no podrán contabilizarse como gastos mientras no se les reconozca presupuestariamente.