

# LA POLÍTICA FISCAL DURANTE EL PERIODO 1982-1985

Desde los inicios de la actual administración, el ordenamiento de las finanzas estatales ha sido objeto de especial preocupación por parte de las autoridades económicas, ante la urgente necesidad de reducir el desajuste fiscal, con el fin de no intensificar las presiones inflacionarias, evitar el deterioro de las reservas internacionales y permitir una mayor disponibilidad de recursos crediticios dirigidos al sector privado, para así mantener un crecimiento económico aceptable.

De acuerdo con los análisis efectuados por el equipo económico de la actual administración, se pueden identificar tres factores que han dado origen al desajuste fiscal: primero, la lenta evolución de los ingresos tributarios, especialmente durante los años 1981 y 1982<sup>(1)</sup>, propiciada, entre otros motivos, por la presencia de grandes utilidades provenientes de la Cuenta Especial de Cambios; segundo, el acelerado crecimiento de los gastos de funcionamiento, causado por la existencia de recursos extraordinarios, cuya paulatina desaparición habría de determinar la necesidad de acudir en forma creciente a otras fuentes; tercero, la recesión económica, tanto externa como interna, la cual por sus efectos sobre los ingresos derivados de la actividad económica interna y aquellos relacionados con el comercio exterior, habría de agravar los problemas estructurales descritos con anterioridad.

Como se puede ver en el Cuadro 1, las utilidades en operaciones de cambio de la

CEC crecieron aceleradamente en términos reales entre 1979 y 1982, en tanto que los ingresos, netos de operaciones de compraventa de divisas y manejo de reservas, lo hicieron a tasas de  $-6.1$  y  $-2.3$  por ciento durante 1981 y 1982, respectivamente. Por otra parte, el debilitamiento del sector externo en los últimos años que afectó los ingresos fiscales de origen externo (café, aduanas, ventas) e indujo efectos recesivos en los agentes económicos internos, reveló la existencia de una drástica falta de dinamismo de las fuentes tributarias del gobierno y una gran inflexibilidad del lado del gasto. Por consiguiente, al observar el Cuadro 2, se advierte cómo el origen del déficit fiscal obedeció a que los gastos reales del gobierno crecieron a tasas significativamente más altas que las de los ingresos, netos de operaciones de compraventa de divisas y manejo de reservas.

La combinación de estos factores, junto con la presencia de dificultades cada vez mayores para conseguir financiación a través de recursos de crédito externo y la ausencia de un mercado de capitales suficientemente desarrollado, que permitiera recurrir al crédito del sector privado para atender un volumen bastante inflexible de gastos, hizo más complejo el manejo monetario, sobre todo si se tiene en cuenta que el financiamiento del déficit fiscal con recursos de emisión, dada

(1) Durante estos dos años se presentaron tasas reales de crecimiento negativas mientras que desde 1978 venían creciendo en cerca de un 3% real anual.

una demanda por saldos monetarios reales, genera excesos de liquidez de los cuales el público buscará deshacerse, a través de un mayor gasto o por medio de la adquisición de activos internacionales, con las consecuentes presiones inflacionarias y efectos negativos sobre las reservas internacionales.

CUADRO 1

### Evolución de los ingresos corrientes reales de origen externo del Gobierno Nacional Central (1)

(Millones de pesos constantes de 1980)

	Utilidad en operaciones de cambio	Aduanas y recargos	Café	Ventas DGA (2)	Total
1978 ...	4.691	21.071	12.342	11.746	49.850
1979 ...	19.213	21.019	10.752	11.569	62.553
1980 ...	19.758	24.778	10.152	14.772	69.460
1981 ...	37.789	23.076	5.457	13.458	79.780
1982 ...	42.663	23.074	3.875	13.400	83.012
1983 ...	28.030	19.921	1.999	11.226	61.176
1984 ...	2.166(3)	21.852	1.216	11.652	36.886

(1) El deflactor utilizado fue el IPC total ponderado (1980 = 100).

(2) Recursos efectivos a través de la Dirección General de Aduanas (antes de devoluciones).

(3) Corresponde al último saldo de la CEC que fue trasladado a la Tesorería puesto que esta cuenta fue reformada a partir de enero de 1984.

Fuentes: Dirección General de Impuestos Nacionales. Banco de la República.

En este orden de ideas, el gobierno inició desde 1982 un proceso de ajuste de las finanzas del Estado, que le permitiera reorganizar los instrumentos de financiación del déficit y recuperar la elasticidad de los ingresos en el mediano y largo plazo, con el fin de independizar en lo posible el manejo fiscal del monetario, sentando así las bases para un crecimiento sostenido a largo plazo.

En esta forma, desde el segundo semestre de 1982 se trató de introducir una reforma tributaria global mediante la declaración de la segunda emergencia económica, la cual, como se sabe, no pudo

CUADRO 2

### Evolución de los ingresos y gastos reales del Gobierno Central (1)

(Millones de pesos constantes de 1980 y tasas de crecimiento)

	Ingresos netos (2)	Tasa de crecimiento %	Gastos	Tasa de crecimiento %
1975 .....	111.270	16.0	114.392	7.6
1976 .....	117.948	6.0	109.449	-4.3
1977 .....	120.248	2.0	112.935	3.2
1978 .....	124.182	3.3	119.752	5.8
1979 .....	128.090	3.1	140.118	17.0
1980 .....	132.065	3.1	163.217	16.5
1981 .....	124.034	-6.1	170.080	4.2
1982 .....	121.089	-2.3	185.799	9.2
1983 .....	130.029	7.4	188.652	1.5
1984 .....	138.660	6.6	194.578	3.1

(1) El deflactor utilizado fue el IPC total ponderado (1980 = 100)

(2) Excluye los traslados a Tesorería por utilidades en compraventa de divisas y los ingresos por manejo de reservas.

Fuentes: Departamento de Investigaciones Económicas. Banco de la República. Contraloría General de la República. DANE. Tesorería General de la República.

ser adoptada en ese año debido a la declaración de inexequibilidad por parte de la Corte Suprema de Justicia. No obstante, estos esfuerzos habrían de concretarse en la Reforma Tributaria de 1983, Leyes 9 y 14 del mismo año, que buscaba básicamente, una universalización de los impuestos a través de la ampliación en la base tributaria, el fortalecimiento de las medidas de control y el de los fiscos departamentales y municipales, disminuyendo de este modo la presión que el déficit de estos ejercía sobre el sector central. Por su parte, a finales de 1983 se expidió el Decreto 3451, el cual reformó el impuesto a las ventas, y lo convirtió en un impuesto al valor agregado. Paralelamente, se hizo una revisión de las tarifas de servicios públicos, de los gravámenes arancelarios y del precio de la gasolina.

En cuanto a los mecanismos de financiación del déficit, cabe señalar que las reformas se orientaron, en primera instancia, a sustituir fuentes de presupuesto

de carácter claramente inflacionario por recursos tributarios y, en segundo término, a impedir una parálisis de la actividad productiva. El primer objetivo se persiguió mediante las medidas en materia de ingresos; la reestructuración de la Cuenta Especial de Cambios, independizando las utilidades producidas por ésta de los ingresos corrientes del Estado y, por último, mediante la financiación de una fracción importante del déficit a través de la captación de ahorro con títulos de deuda pública —TAN—. Paralelamente a estas medidas, y con el objeto de impedir el reforzamiento de la fase receptiva, fue indispensable la utilización de cupos especiales de crédito del Banco de la República, los cuales contaron con la previa aprobación del Congreso. Así mismo, se hicieron esfuerzos tendientes a la reducción del gasto, particularmente en los correspondientes a inversión, dada la mayor rigidez de los gastos de funcionamiento.

No obstante el notable éxito alcanzado en materia de ingresos, es de todos conocido cómo la evolución de las finanzas públicas a nivel agregado (central y descentralizado) evidenció que aquellos resultaban insuficientes frente a la magnitud de la crisis. Además, proseguía el deterioro de las reservas internacionales, las cuales de acuerdo con el diagnóstico que había hecho la actual administración, venían siendo presionadas hacia la baja dada la cuantía del desequilibrio fiscal y, en particular, por los requerimientos de financiación vía recursos de emisión.

En esta forma, como ha sido reseñado en anteriores Notas Editoriales, fue indispensable introducir una mayor velocidad al proceso de reordenamiento de las finanzas estatales, mediante la elaboración de un nuevo proyecto fiscal, Leyes 34, 50 de 1984 y 4a. de 1985, en procura de devolver cierta elasticidad a los tributos, brindar una solución a los problemas de las rentas de destinación

específica, como también a los de la evasión fiscal ante la necesidad de un adecuado control. Igualmente, se crearon mecanismos para atender la repatriación de capitales y autorizar al gobierno la emisión de "Títulos para la Paz", así como nuevas emisiones de Títulos de Ahorro Nacional. Así mismo, se suspendieron ciertos descuentos tributarios que se habían establecido para las empresas ECO-PETROL y CARBOCOL, a la vez que se introdujo una mayor austeridad en materia de gasto público.

De este modo, el conjunto de medidas en el frente fiscal durante el último año, se ha propuesto armonizar los objetivos fiscales y monetarios con las metas del sector externo e impedir que continuara el deterioro de las reservas internacionales, similar al de los años anteriores, con el fin de evitar una posible crisis cambiaria.

Luego de este breve análisis acerca de la estrategia adelantada por el gobierno para lograr el ajuste en las finanzas públicas, pasaremos a detallar las características de las medidas aprobadas, en el siguiente orden: inicialmente se describen las modificaciones introducidas a la Cuenta Especial de Cambios; posteriormente, se analizan los principales aspectos de las determinaciones orientadas al incremento de los ingresos fiscales; luego se examinan las medidas dirigidas a controlar el gasto público; se presentan las decisiones tomadas sobre la financiación del déficit y, finalmente, se ilustran los resultados más recientes en materia de ingresos y egresos, según se desprende de las operaciones efectivas del Gobierno Nacional Central.

## 1. La Reforma de la CEC

Para tratar de corregir las distorsiones emanadas de la apropiación automática de las utilidades de la CEC, particular-

mente, la enorme vulnerabilidad que éstas representaban para las finanzas del Estado y las consecuencias inflacionarias derivadas de la asignación de ingresos no tributarios, se llegó a una primera aproximación del problema por medio del Decreto 73 de 1983.

Según este decreto se establece que un 75%, como máximo, se destinará a la constitución de un fondo denominado Fondo de Inversiones Públicas, cuyos recursos se pueden prestar al gobierno (y conformarán así parte de su deuda interna) para la realización de gastos de inversión. El 25% restante pasa a constituir el Fondo de Estabilización Cambiaria, que permanecerá esterilizado en el Banco de la República, hasta cuando sea necesario utilizarlo para sufragar las pérdidas de la CEC. Adicionalmente, se excluye de los ingresos de esta cuenta el producido de los impuestos *ad-valorem* al café y remesas, trasladándolos al renglón de los ingresos tributarios del gobierno.

## 2. Ingresos fiscales

Como se anotó, la declaratoria de inexecutable de la Corte Suprema de Justicia a la "Segunda emergencia económica" postergó hasta el año 1983, los esfuerzos de ajuste en materia de ingresos, tendientes a recuperar la elasticidad de los recaudos fuertemente afectada durante los años de bonanza del sector externo.

No obstante, en el año de 1983, previa aprobación del Congreso, se introdujeron fórmulas que permitirían garantizar una solución de mediano y largo plazo, mediante la ampliación de la base tributaria a través de diversas medidas que atacaron los problemas de evasión y elusión. La Ley 9 de 1983 atendió estas necesidades mediante diversos mecanismos. Por una parte, redujo las tarifas de algunos impuestos con el objeto de buscar una mayor equidad y estimular así la tributación.

En este sentido, estableció límites mínimos para la declaración de renta, de acuerdo con los ingresos y el patrimonio, eliminándose así el número de declaraciones, aspecto que facilitó el control de las mismas. Con el propósito de garantizar el mantenimiento de la elasticidad de los recaudos y lograr un flujo sostenido y creciente de ingresos, se estableció un sistema de ajuste de las tarifas, de modo que éstas se incrementen anual y acumulativamente en el 100% del aumento porcentual del índice de precios al consumidor.

La reducción y eliminación de algunos tributos se aplica en forma selectiva, de modo que sea posible incentivar algunos sectores de la economía, tal es el caso de los vehículos automotores producidos en el país, a los cuales se les reduce el impuesto a las ventas, lo mismo que a las viviendas populares para estimular así los programas de construcción.

De otra parte, en lo que respecta a la expansión de la base tributaria, la Ley 9 de 1983 clarifica varias normas referidas a sanciones por evasión y elusión, y extiende el régimen de retención sobre los rendimientos de todos los títulos que se colocan en el mercado financiero y a los pagos por servicios no profesionales, medidas que se complementan con la ampliación del régimen de presunciones. Otro de sus aportes más importantes es la eliminación de la doble tributación en las sociedades, hecho que contribuye a estimular la capitalización de las empresas del país.

Las normas expedidas por medio de la Ley 9, se complementan con una serie de medidas que buscan eliminar otro de los problemas estructurales que aquejan al sector centralizado, como es la creciente dependencia en los departamentos y municipios de los recursos canalizados a través del Gobierno Nacional Central. Con este propósito, se modifican, mediante la

Ley 14 de 1983, las características de los impuestos más importantes percibidos por estos niveles. Nos referimos al gravamen a los vehículos automotores, al impuesto a la gasolina, al predial, al de industria y comercio. Por lo general, se trata de tributos que presentaban una gran desorganización en cuanto a la definición de las bases gravables y una enorme dispersión en la estructura de tarifas, lo cual hacía poco eficiente su aplicación. La Ley 14 unifica los criterios, busca una mayor homogeneidad dentro de cada uno de estos impuestos y procura redistribuir el producido de los mismos, de modo que se logre un claro fortalecimiento de las finanzas del sector público regional. Los primeros resultados conocidos de la aplicación de la Ley 14 son satisfactorios, según se muestra en el estudio realizado por el Departamento Nacional de Planeación (2).

En 1984 se modificaron algunas tarifas de servicios públicos, se incrementó el precio de la gasolina y se elevó en un 25% el nivel promedio de la tarifa arancelaria. La medida más importante de este período fue la introducción del impuesto al valor agregado, en abril de 1984. La Ley 9 de 1983 había otorgado facultades extraordinarias para la modificación del impuesto a las ventas, reforma que se puso en práctica por medio del Decreto 3451 de 1983.

Con el impuesto al valor agregado se buscaba una reducción de las tarifas, pero ampliando, simultáneamente, la base gravable del anterior impuesto a las ventas. En cuanto al primero de estos aspectos, se estableció un nivel general del 10%, con tarifas máximas del 35% para ciertos bienes y servicios. Con el fin de generalizar la aplicación de este tributo, se decidió extenderlo a todas las etapas que generan valor agregado, es decir, no sólo a nivel manufacturero como sucedía con el impuesto a las ventas, sino también a los procesos de comercializa-

ción y mercadeo. Adicionalmente, se incluyeron algunos servicios y determinados productos del sector agropecuario que no estaban sujetos a tal gravamen, y se amplió la cobertura del impuesto a las ventas, al derogar las exenciones existentes para algunos bienes y aplicarles una tarifa uniforme de un 10%.

Las reformas de 1983 junto con la ampliación del impuesto a las ventas, debían producir resultados bastante favorables desde el punto de vista de ingresos. Sin embargo, se observó que los gastos mantenían su dinámica y los ingresos crecían a un ritmo insuficiente para reducir el déficit fiscal. Estos últimos pasaron de tasas reales de crecimiento negativas de -6.1% en 1981 y -2.3% en 1982 a un 7.4% en 1983. Este insuficiente incremento se debió a que mientras algunos recaudos reflejaban un mayor dinamismo, los relacionados con el comercio exterior disminuían aun en términos absolutos. Por su parte, los egresos no se podían frenar abruptamente debido a la inflexibilidad de los mismos, especialmente en el caso de los gastos de funcionamiento. Era necesario, entonces, atacar las causas estructurales del problema, evitando que en el corto plazo éste adquiriera características explosivas, que obligaran a aumentar aún más el flujo de recursos del Emisor para la financiación del déficit, y operara en contra de los esfuerzos por mantener cierta estabilidad en las condiciones del sector externo.

Se diseñó entonces una reforma que pretendía efectuar otros ajustes posibles en el campo tributario y racionalizar el proceso de endeudamiento del sector público, definiendo la forma en que se debía financiar el déficit de dicho año y poniendo un límite al uso desordenado de los recursos del Banco de la República. Des-

(2) Aghon, Gabriel y otros. *Ley 14 de 1983. Primeros resultados*. Revista de Planeación y Desarrollo. Marzo de 1985 DNP. Bogotá, Colombia.

pués de múltiples discusiones en el Congreso, se expidieron las Leyes 34 y 50 en los meses de noviembre y diciembre de 1984, en las cuales se incluían diversos mecanismos para lograr los objetivos antes mencionados.

Por el lado de los ingresos, la Ley 50 reduce la corrección monetaria sobre préstamos para adquisición de vivienda, de \$ 1.500 millones a \$ 700 millones al año, y establece una amnistía para los inventarios de los contribuyentes del impuesto a las ventas que hubieran sido omitidos a 31 de diciembre de 1983. Por otra parte, se incrementan en un 50% las tarifas del impuesto de timbre, y se dispone que a partir de 1986 éstas deberán ajustarse anual y acumulativamente en el 100% del incremento en el índice de precios al consumidor. Sin embargo, la reforma más importante desde el punto de vista del volumen de recaudos esperados, es el establecimiento de un impuesto equivalente al 8% del valor CIF de todas las importaciones, excluyendo las de alimentos, fertilizantes y materias primas, cuando sean realizadas por entidades públicas.

Desde la expedición de las reformas consignadas en las Leyes 34 y 50 de 1984, había claridad en que los nuevos recursos que se podrían captar por medio de las mismas, no serían suficientes para cubrir el desajuste fiscal de 1985, ya que, por una parte, se habían dejado de aprobar algunos mecanismos, cuyo producido hacía parte de los recursos necesarios para disminuir el desequilibrio de dicho año y, por otra, era indispensable reforzar ciertas medidas, de modo que el incremento en los impuestos no se tradujera en mayores niveles de evasión.

En consecuencia, a pesar de que este año se inició con un recorte de los gastos de funcionamiento, al limitarse el incremento salarial de los empleados públicos en un 10%, en promedio, sobre el año

inmediatamente anterior, era necesario que se aprobaran nuevas medidas que suplieran estos vacíos.

Este es el propósito de la Ley 4a. de 1985, que ataca fundamentalmente los problemas de las rentas de destinación específica y la evasión, e incluye nuevas formas de captación de recursos a través de la eliminación de algunas exenciones tributarias y la colocación de Bonos de Deuda Pública Externa.

*Las rentas de destinación específica.* El sistema de asignar ciertas rentas fiscales a destinos especiales, ha tenido tanto defensores como detractores en la literatura económica. De un lado están aquellos que resaltan las bondades de este mecanismo, gracias al cual, aquellos sectores que pagan el impuesto son los mismos que reciben sus beneficios, generándose así una solidaridad de los contribuyentes para con el gravamen, al poder observar sus resultados en forma directa. Adicionalmente, la orientación de recursos a actividades específicas permite asegurar la realización oportuna de determinados proyectos, que de otra forma estarían sometidos a la inestabilidad que genera el depender de aportes ordinarios del presupuesto para su financiación.

De otro lado, el sistema tiene claras desventajas, especialmente cuando llega a extremos como los del caso colombiano, en donde la mitad de los ingresos fiscales se encuentran, de antemano, asignados a determinadas actividades. Esta exagerada expansión de las rentas atadas, le resta control al gobierno sobre el presupuesto público, al hacer inelástico el manejo de los recursos según sus propios planes de desarrollo, produciéndose así ineficiencia en la distribución de los ingresos públicos, crecimiento incontrolado del gasto y, por lo tanto, presiones sobre el déficit fiscal.

Adicionalmente, vale la pena señalar que las rentas de destinación específica habían llegado a representar hasta el 50% de los recursos fiscales de la Nación. En estas circunstancias se hacía indispensable que las autoridades económicas le otorgaran una mayor flexibilidad al manejo de estas rentas, tanto como fuera políticamente posible. Es así como a partir de la Ley 4a., algunos organismos y entidades titulares de rentas de destinación especial, deberán reasignar gradualmente los recursos de su presupuesto, en montos que van desde un 10% en 1985 hasta un 50% en 1989, hacia actividades relacionadas con las que inicialmente atendían.

De esta manera aquellos fondos provenientes del impuesto *ad-valorem* a la gasolina, ACPM y de la contribución de valorización por obras nacionales, que se dirijan en su totalidad al Fondo Vial Nacional, Fondo de Caminos Vecinales y subsidio del transporte, podrán ser utilizados en construcción y reparación de carreteras nacionales y vecinales, así como en obras de adecuación para navegación fluvial, a las cuales también se podrán dedicar los recursos del Fondo Aeronáutico Nacional. Así mismo, los recursos provenientes del impuesto al valor CIF de las importaciones, canalizados al Fondo de Promoción de Exportaciones, PROEXPO, se podrán utilizar para el financiamiento de Certificados de Reembolso Tributario, CERT, y para otros estímulos a las exportaciones. Los recursos provenientes de esta misma fuente que se destinan al Instituto de Fomento Industrial, se dedicarán al financiamiento de desarrollos microindustriales y de la industria maderera y pesquera. Idéntico tratamiento recibirán aquellas rentas de destinación específica asignadas a la Corporación Nacional de Turismo, el Fondo Nacional del Carbón, la Superintendencia de Notariado y Registro, y el Fondo Rotatorio de Aduanas, las cuales deberán utilizarse en actividades

afines para cada caso. Vale la pena aclarar que en adición a lo anterior, la Superintendencia de Notariado y Registro aplicará por una sola vez \$ 2.000 millones al financiamiento de inversiones para la construcción, adecuación y dotación de despachos jurídicos y establecimientos carcelarios. Finalmente, el SENA y el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, adelantarán, el primero, programas de capacitación técnica y artesanal y de financiación de institutos técnicos industriales, y el segundo, programas de protección al menor y la familia, así como proyectos de vacunación y de asistencia médica. Cuando alguna de las mencionadas entidades no pueda realizar directamente los proyectos complementarios o afines que en cada caso se indiquen, podrá celebrar contratos con la Nación y otros organismos y entidades públicas, que sean especializados en la función que vaya a ejecutarse con los mencionados recursos.

Como vemos, pues, estas reasignaciones permitirán atender actividades que son prioritarias para los intereses nacionales en los actuales momentos. Al mismo tiempo se logrará imprimir un manejo más racional a los ingresos estatales y más acorde con las necesidades globales del país. De esta forma se evita que en algunas de estas entidades se malgasten los recursos o se inviertan en programas de menor importancia, cuando el resto del sector público carece de ingresos para llevar a cabo proyectos fundamentales en el campo social. El desmonte gradual de las rentas de destinación específica, en un lapso de cinco años, tiene por objeto no entorpecer la ejecución de proyectos que estas entidades ya habían puesto en marcha y, así mismo, permitir al Gobierno Nacional juzgar si los recursos liberados deben asignarse de nuevo a las entidades actualmente beneficiarias o dirigirse hacia otras dentro del mismo sector.

*Mayor control a la evasión fiscal.* El segundo conjunto de medidas en importancia, dentro del paquete fiscal de la Ley 4a. de 1985, tiene por objeto permitir una mejor administración y vigilancia de los ingresos tributarios. Este era un tema cuya solución no se podía aplazar por más tiempo, pues el país venía viviendo una evasión y elusión tributaria generalizada, que se había hecho aún más grave en los últimos años. Una de las causas fundamentales en la explicación de estos fenómenos, se encontraba en el régimen procedimental en su conjunto, y en la incapacidad de la Administración de Impuestos Nacionales para llevar a cabo un seguimiento más estricto y eficiente sobre la evolución y recaudo de los ingresos fiscales.

Un indicador de la pérdida de control de los instrumentos estatales en el campo tributario, es el número alarmante de contribuyentes, personas naturales y jurídicas, que se autoliquidan un impuesto igual o cercano a cero cada año. Este fenómeno evasivo, que se presenta tanto en la tributación de las sociedades como en el de las personas naturales, resulta mucho más preocupante en el primer caso. En efecto, cálculos realizados en años recientes por la Dirección General de Impuestos del Ministerio de Hacienda, demuestran que las sociedades limitadas son las que presentan mayores niveles de evasión, pues a pesar de ser aproximadamente el 92% del total de sociedades del país, su contribución al total de impuestos de renta liquidado por las personas jurídicas es de sólo 16%. Por el contrario, en el caso de las sociedades anónimas nacionales y extranjeras, aunque son tan sólo un 8% del total de las sociedades, contribuyen con el 84% del impuesto de renta liquidado por éstas. Así mismo, la Dirección de Impuestos, en estudio realizado para el año 1981, en lo que respecta a las personas naturales, concluyó que aproximadamente un 55% de los asalariados, cuyos ingresos provienen en más del 70%

de rentas de trabajo, se autoliquidan un impuesto igual a cero. Para aquellos declarantes cuyos ingresos provenían en más del 30% de rentas de capital, la proporción de los que no tuvieron que pagar impuestos fue del 20%.

Bajo estas condiciones se hacía indispensable crear mecanismos que permitieran ejercer controles más estrictos, no sólo a través de disposiciones directas en materia de castigo a los evasores, sino por medio de la simplificación administrativa en el recaudo de impuestos sobre los cuales existía un control indirecto, de tal forma que la descongestión administrativa producida a raíz de esta simplificación, facilite el control y búsqueda de nuevos recursos. En esta última dirección se enmarca la decisión de eliminar la declaración de renta y complementarios, para aquellos asalariados cuyos ingresos brutos provengan por lo menos en un 80% de pagos originados en una relación laboral, siempre y cuando el patrimonio bruto de estos contribuyentes no exceda la suma de \$5 millones, ni haya sido socio de sociedades de responsabilidad limitada o responsable del impuesto a las ventas. En compensación, el contribuyente deberá demostrar que ya se ha efectuado la retención en la fuente sobre los ingresos provenientes de la relación laboral, así como sobre los ingresos brutos gravables originados en otros conceptos. En este último caso se excluyen los ingresos provenientes de corrección monetaria del sistema UPAC. Posteriormente, el gobierno deberá señalar las pruebas e informaciones que necesitan presentar los contribuyentes para la aceptación de costos, deducciones, descuentos y pasivos, cuando el beneficiario de las mismas no sea un declarante del impuesto de renta.

Como podrá observarse, a través de este sistema se evitará una duplicación en el control fiscal. Este se realizará directamente a través de los responsables de llevar a cabo la retención en la fuente,

para el caso de aquellas personas o agentes exentos de presentar declaración de renta. Así se logra restringir de manera notable el universo bajo vigilancia de la Administración de Impuestos Nacionales, permitiendo liberar tiempo y recursos para un seguimiento más detallado y estricto de cada contribuyente.

En consecuencia, con las anteriores disposiciones, se hacía necesario fortalecer las sanciones a los contribuyentes que no cumplieran con sus obligaciones tributarias con la Administración Nacional. Es así como se expidieron distintas normas para reforzar las medidas punitivas sobre aquellos que siendo responsables de cancelar impuestos directamente presentaran demora u omisiones en esta diligencia. La no consignación de la retención en la fuente dentro de los plazos que indique el gobierno, ocasionará intereses de mora, los cuales se liquidarán diariamente a la tasa fijada para el impuesto de renta y complementarios, aumentada en una tercera parte. De incumplirse definitivamente la consignación de la retención, el agente retenedor incurrirá en la pena de arresto. De otra parte, aquellos contribuyentes que omitan la presentación de la declaración tributaria, estando obligados a ello, estarán sujetos a que la Administración de Impuestos determine provisionalmente como impuesto a su cargo, una suma equivalente al impuesto establecido en la última declaración, aumentado en la variación porcentual que registre el índice de precios al consumidor para empleados. Finalmente, los contribuyentes que estén sujetos al régimen simplificado del impuesto a las ventas y no facturen sus operaciones estando obligados a ello, incurrirán en una multa equivalente al valor de la operación que es motivo de sanción. Igual tratamiento recibirán en el caso de que realicen operaciones ficticias, omitan ingresos o representen sociedades que sirvan como instrumento de evasión.

*Eliminación de exenciones tributarias.* El crecimiento futuro de nuestras exportaciones, estará dado fundamentalmente por los productos que en los próximos años tengan una dinámica exportadora muy fuerte: carbón y petróleo. En efecto, Colombia será próximamente nuevo exportador de petróleo crudo gracias a los recientes descubrimientos hechos en Arauca, lo que le permitirá al país dejar de importar y tener posibilidades de comercializar internacionalmente sus excedentes.

En el caso del carbón, aunque desde años atrás ya se venían realizando exportaciones, la entrada en producción de la zona norte de El Cerrejón le imprimirá un gran dinamismo a estas ventas. Según los informes disponibles, de un valor total exportado de US\$ 34 millones en 1984 se pasará a US\$ 131 millones en 1985, suma que continuará aumentando a tasas cada vez más aceleradas.

Es obvio que estas perspectivas de exportación, influirán de manera positiva sobre las finanzas de las dos empresas estatales que actúan en estos campos: ECOPETROL y CARBOCOL. En el primer caso, al suspenderse las importaciones de crudo, la empresa podrá deshacerse de una carga económica considerable y percibirá nuevos ingresos por los mayores volúmenes despachados. Igualmente, el incremento en el volumen de carbón que se comercializará internacionalmente, significará un mejoramiento importante en las finanzas de CARBOCOL.

En estas circunstancias, resulta lógico preguntarse ¿por qué no puede el resto del sector público, aquejado por la más grave penuria, favorecerse también de una bonanza exportadora?

La respuesta a esta pregunta está consignada en la Ley 4a. de 1985, en virtud

de la cual se eliminan las exenciones que anteriormente gozaban ECOPETROL y CARBOCOL para el pago de impuestos de la renta. Ahora podrán transmitir algo de esa prosperidad al fisco nacional. Es así como el artículo 34 de la mencionada ley, reduce la proporción de los gastos en exploración directa y declaración de comercialidad, que pueden ser descontados del monto del impuesto sobre la renta para ECOPETROL. A partir de este momento, sólo podrá realizar descuentos por este concepto hasta por el 50% del impuesto de la renta que debe pagar. De la misma manera, en el caso de CARBOCOL, el artículo 35 de la citada ley elimina totalmente la deducción sobre la renta, que se había establecido para la inversión realizada en exploración, explotación, beneficio y transformación del carbón mineral.

Como hemos visto, mediante estas disposiciones se logrará que empresas descentralizadas con una proyección financiera relativamente próspera, ayuden a resolver el déficit del Gobierno Nacional Central, sin perjuicio de ninguna de sus actividades normales, únicamente mediante la obligación de cumplir con algunas responsabilidades tributarias.

### 3. Control del gasto público

Durante 1984, para evitar que el déficit se convirtiera en un problema inmanejable, además de intensificar las medidas dirigidas a fortalecer los ingresos del sector público, se decidió controlar el gasto a través del congelamiento de las plantas de personal y la nómina de los organismos y entidades de la Rama Ejecutiva (Decretos 1028 y 2620 de 1984). Así mismo, las autoridades dispusieron que para 1985 el incremento salarial de los empleados al servicio del Estado no superara el 10% en promedio. De otra parte, se organizó una comisión para estudiar a fondo las actividades que realizan las diversas entidades

del sector público, con el propósito de evitar duplicaciones innecesarias o eliminar las que no sean de su competencia.

De esta manera se enfrenta otro de los factores estructurales del problema fiscal que se hacía necesario controlar, ya que si no se detiene el crecimiento de los gastos, así cuente el gobierno con nuevos ingresos, será imposible reducir el déficit.

## 4. Financiamiento del déficit

### a) Bonos de Deuda Pública

La reforma que se hizo en 1983, por la cual las utilidades de la CEC dejaron de ser ingresos corrientes del Gobierno Nacional, hizo indispensable el diseño de nuevos mecanismos de financiación del déficit, tratando en lo posible de acudir al crédito interno proveniente del sector privado, con el propósito de evitar los efectos nocivos derivados del financiamiento con emisión. Con este objetivo se crearon, por medio del Decreto 382 de ese año, los *Títulos de Ahorro Nacional*, que habrían de transformarse, dada la coyuntura por la que atravesaba el sector financiero, en uno de los papeles más dinámicos del mercado. Estos títulos han contado desde un principio con el respaldo y la garantía solidaria del Banco de la República, lo cual, a pesar de representar un gran atractivo para los ahorradores se constituyó, como se verá más adelante, en una nueva fuente de emisión primaria, ya que el gobierno nunca pudo efectuar las apropiaciones presupuestales necesarias para su amortización. Durante el año 1983 la colocación de los TAN excedió en cerca de \$ 1.000 millones la cifra presupuestada, y en 1984 se alcanzó el máximo permitido por este decreto (\$ 70.000 millones nominales), de los cuales la Tesorería percibió cerca de \$ 55.000 millones.

La Ley 34 de 1984, por su parte, amplía la emisión de TAN en \$ 20.000 millones, modificando el mecanismo de amortización de estos títulos, de modo que se elimine la necesidad de emitir para tales propósitos.

De allí en adelante, los recursos provenientes de las colocaciones de los TAN se destinarán a pagar, en primer lugar, los títulos que sean presentados para su redención, ya sea a su vencimiento o como recompra anticipada. Por lo tanto, sólo cuando la cuenta presente saldos positivos, estos serán entregados a la Tesorería. Adicionalmente, se establece un fondo de amortizaciones cuyos recursos provenirán del 10% del valor de las colocaciones, y se utilizarán para amortizar los títulos cuando no existan recursos de las captaciones para ello. A la garantía del Banco de la República sólo se podrá acudir en última instancia, y cualquier captación que se haga posteriormente se dedicará en principio a cubrir esta deuda con el Emisor.

Se autoriza además la inversión de los recursos de las entidades públicas del orden nacional en estos títulos, advirtiéndose que ellas devengarán un interés menor que aquellos destinados al mercado libre de capitales. Al mismo tiempo, se convirtieron en deuda de largo plazo los recursos que se utilizaron en 1983 en desarrollo de la garantía del Banco de la República para redimir esa emisión de TAN.

La Ley 50 de 1984, en lo que respecta a la financiación del déficit, autoriza la emisión de bonos de deuda pública denominados *Bonos de Financiamiento Presupuestal*, que se constituirán en una inversión forzosa para los contribuyentes del impuesto a la renta, así: las personas jurídicas y sociedades de hecho, deberán invertir en el año 1985 el 20% del total del impuesto de renta y complementarios a su cargo por el año gravable 1984. Los

demás contribuyentes efectuarán esta inversión, siempre y cuando su renta gravable haya superado los \$ 2 millones en 1983, y lo harán en igual porcentaje, aplicado al total de impuestos de renta y complementarios pagados en dicho año.

De otra parte, no hay duda alguna sobre la existencia en el exterior de recursos de capital pertenecientes a colombianos, los cuales se hallan representados en diversos tipos de activos fijos o financieros. En las difíciles circunstancias por las que atraviesa el sector externo de la economía y el sector público, era lógico que el gobierno propusiera fórmulas innovadoras, no sólo con el fin de ofrecer estímulos para que estos capitales retornaran al país, mejorando de paso la situación de la balanza de pagos, sino adicionalmente para obtener alguna ventaja fiscal de esta repatriación de capitales y así evitarle a la economía nuevas cargas fiscales.

Dentro de esta orientación se enmarca la propuesta de emitir y colocar *títulos de deuda pública externa* en el mercado internacional de capitales, a mediano y largo plazo, hasta por US\$ 500 millones. Aunque todavía no se han determinado las características financieras, ni las condiciones de emisión, colocación, garantía y administración de estos títulos de deuda pública externa, decisión que le corresponde a la Junta Monetaria, las disposiciones existentes hasta el momento demuestran que es una iniciativa positiva. Es así como de una parte se propone una doble amnistía para aquellos capitales que retornen al país mediante este mecanismo, lo cual estimula a los colombianos que quieren ver legalizados estos ingresos fugados. No sólo se considera el incremento patrimonial que resulte de la compra de estos títulos, sino que, adicionalmente, la venta anticipada de los mismos al Banco de la República, así como su amortización, no

serán objeto de sanciones ni investigaciones por parte de la Superintendencia de Control de Cambios.

De otra parte, el gobierno obtendrá beneficios fiscales de los bonos de deuda pública externa, al poder incluir en el presupuesto el valor de la colocación de los mismos, los cuales serán transferidos directamente a la Tesorería General de la República.

Como vemos, aunque faltan elementos para apreciar el alcance formal de la medida, y no se conoce aún con exactitud el funcionamiento de este nuevo sistema en su totalidad, se puede afirmar que en sus fundamentos básicos resulta ser una alternativa viable para lograr la repatriación de ciertos capitales, mediante el estímulo de la legalización, con consecuencias positivas sobre los ingresos de la Nación.

#### b) Financiación del Emisor

A pesar de que uno de los objetivos de las medidas de ajuste era evitar que se continuara acudiendo en forma recurrente al crédito del Banco Emisor, por las presiones que genera sobre la inflación y las reservas internacionales, el gobierno se vio en la necesidad de utilizar sus recursos para garantizar el normal funcionamiento del sector. En consecuencia, a través de la Ley 12 de 1983 se amplió el cupo ordinario establecido mediante la Ley 33 de 1962, del 8% de los ingresos corrientes del año anterior, al 15% durante 1983 y 1984, recuperando su nivel en 1985, y se autorizó un crédito de reactivación económica por un total de \$ 60.000 millones, de los cuales \$ 36.000 millones se podrían utilizar en 1983 y el resto en 1984.

Como complemento a estas disposiciones, se expidió por medio de la Ley 34 de 1984, la concesión al gobierno de un cupo de "sustitución de recursos externos", cuyo monto fue de \$ 35.000 millones para 1984. Ello con el propósito de compensar

la reducción en los recursos provenientes del sector externo, fundamentalmente a través de la Cuenta Especial de Cambios.

Así mismo, en vista de las dificultades que había enfrentado el gobierno para cancelar el cupo extraordinario de Tesorería, autorizado por la Ley 12 de 1983 (\$ 58.000 millones), éste se convierte en deuda pública de largo plazo.

Por último, con el fin de evitar un desbordamiento de los créditos del Emisor, se eliminó la necesidad de acudir a la garantía del Banco de la República con que cuentan los TAN, al modificar el mecanismo de amortización de estos títulos, puesto que, como se señaló anteriormente, sus colocaciones se deben destinar en primera instancia a pagar los títulos que sean presentados para su redención.

## 5. Algunos resultados

Para mostrar los resultados del ajuste, se presenta a continuación la situación fiscal del Gobierno Nacional Central en el primer semestre de 1985 con base en las operaciones efectivas. Además se hacen unos breves comentarios sobre los ingresos efectivos, sobre los gastos y el déficit de caja y finalmente se analiza su financiación.

En general, al finalizar el primer semestre de 1985, las operaciones efectivas del Gobierno Nacional Central registran un déficit de caja de \$ 24.935 millones, cifra inferior en \$ 40.967 millones a la registrada en igual período de 1984, lo que nos muestra, de una parte, el favorable comportamiento de los ingresos corrientes y de otra, los efectos de las políticas del gobierno, en cuanto a la restricción del gasto público. Vale la pena destacar que el mes de junio, tomado aisladamente, muestra una situación superavitaria de \$ 9.408 millones, con lo cual el déficit acumulado a junio registra la suma de \$ 24.935 millones.

CUADRO 3

## Operaciones efectivas del Gobierno Nacional Central

(Millones de pesos)

Conceptos	Acumulado Enero-junio		Variación % Enero-junio	
	1984	1985	1984-1983	1985-1984
I. Ingresos corrientes (1) .....	123.405	173.731	27.80	40.78
Ingresos tributarios .....	117.967	167.030	26.60	41.71
Ingresos no tributarios .....	5.538	6.701	82.60	21.00
II. Gastos totales .....	196.398	198.666	38.46	1.15
Funcionamiento .....	145.330	160.963	32.44	10.76
Inversión .....	51.068	37.703	59.00	-26.17
III. Déficit (I-II) .....	-72.993	-24.935		
IV. Financiación (A + B) .....	72.993	24.935		
A. Crédito externo (neto) .....	5.789	-10.296		
Préstamos brutos .....	15.082	3.087		
Menos amortización .....	9.227	13.125		
Más variación depósitos .....	-66	-258		
B. Crédito interno (1 + 2 + 3) .....	67.204	35.231		
1. De Banco de la República (neto) .....	54.005	22.671		
Crédito bruto .....	40.705	26.112		
Cupo especial .....	3.524	24.978		
Cupo reactivación económica .....	0	0		
Fondo Garantías TAN .....	27.838	1.134		
Fondo Inversiones Públicas .....	9.343	0		
Valores diversos .....	0	0		
Menos amortizaciones .....	261	328		
Más variación depósitos .....	13.561	-3.113		
2. De particulares, instituciones financieras y no financieras públicas y privadas (neto) .....	3.733	16.546		
Crédito bruto .....	34.513	56.103		
TAN colocados, costo .....	33.534	54.404		
Otros bonos (2) .....	979	1.699		
Menos amortizaciones .....	31.125	38.189		
Por TAN .....	27.193	33.318		
Por otros bonos .....	3.932	4.871		
Más Variac. depósitos en Bcos. Comerc. (3)...	345	-1.368		
3. Otros .....	9.466	-3.986		
Amortizaciones fondo estabilización .....	-9	0		
Variación del efectivo en caja .....	534	1.135		
Variación del flotante .....	299	425		
Variac. saldos de pagadurías Ppales. de Bogotá	-182	196		
Discrepancia (4) .....	8.824	-5.742		

(1) Netos de certificados CAT y CDT que se excluyen por tratarse de operaciones efectivas.

(2) Corresponde a bonos Ley 21 de 1963 y bonos de valor constante.

(3) Incluye las amortizaciones efectuadas con recursos del Fondo de Amortización de los TAN.

(4) Incluye la variación de los depósitos de las oficinas subalternas de recaudación.

Fuentes: Tesorería General de la República, Dirección General de Impuestos Nacionales y Banco de la República.

En lo referente a los ingresos corrientes del Gobierno Nacional Central, durante el primer semestre de 1985 se recaudaron \$ 173.731 millones, cifra superior en \$ 50.326 millones (40.8%) a lo recaudado en igual período de 1984. En este comportamiento tienen especial influencia los

impuestos indirectos, ya que presentan una tasa de crecimiento anual del 64.4% y participan con el 66.7% del total de los ingresos corrientes. Dentro de estos se debe citar como el más importante el IVA, que tomado separadamente presenta una tasa de crecimiento del 80.9%

anual y una participación dentro del total de los ingresos corrientes del 31.4%, lo que tiene su explicación en la ampliación de la base gravable al extenderse a las diferentes etapas del comercio al por menor.

Por su parte, el impuesto de aduanas y recargos presenta un crecimiento bastante satisfactorio con relación a igual período del año anterior, debido principalmente, a que a partir de enero de 1985 entró en vigencia una sobretasa del 8% sobre el valor CIF de las nacionalizaciones. El impuesto de timbre y papel sellado, que también fue objeto de modificaciones, presenta, al igual que los anteriores, un incremento notorio en lo corrido del presente año, lográndose de esta manera, el cumplimiento de los objetivos trazados en la reforma tributaria implantada en 1984.

Los impuestos directos, en especial el de renta y complementarios, presentan una tasa de crecimiento modesta con relación al primer semestre de 1984 (6.4%), a pesar de que en junio se venció el plazo para cancelar la primera cuota de dicho impuesto, lo que tendría una explicación en la ampliación del límite para cancelar su pago hasta los primeros días del mes de julio.

En cuanto a las erogaciones, tanto de funcionamiento como de inversión del Gobierno Nacional Central, se ha registrado una notoria reducción, que refleja el esfuerzo del gobierno por sanear las finanzas del Estado, como lo muestran los resultados obtenidos en el primer semestre de 1985. Es así como los gastos totales del Gobierno Central ascendieron a \$ 198.666 millones, superiores en tan solo \$ 5.077 millones con respecto al mismo período del año anterior, y que representan apenas un crecimiento del 1.2%.

Es de destacar que la caída que presentan los gastos de capital para financiar la inversión pública es un fenómeno bastante preocupante, que tiene relación con la reducción de los ingresos de crédito

externo, situación que se debe invertir en la medida en que se efectúen los desembolsos esperados para el segundo semestre, provenientes de los créditos recientemente contratados con los organismos internacionales.

Finalmente, para financiar su déficit, el gobierno percibió durante el primer semestre de 1985 créditos por \$ 35.231 millones, con aportes tanto del Banco Emisor a través del cupo de crédito ordinario, como de los particulares, mediante la colocación de TAN, Bonos Ley 21 y Bonos de Valor Constante. El flujo de recursos externos, por el contrario, fue negativo en \$ 10.296 millones, dado un nivel de desembolsos inferior al de las amortizaciones efectuadas durante el primer semestre por este concepto.

CUADRO 4

**Gastos del Gobierno Nacional Central**

Cifras acumuladas a junio

(Millones de pesos)

	1984	1985	Variación	
			absoluta Junio 85/84	%
<b>Gastos totales</b> .....	<b>196.398</b>	<b>198.666</b>	<b>2.268</b>	<b>1.2</b>
<b>I. Funcionamiento</b> ....	<b>145.330</b>	<b>160.963</b>	<b>15.633</b>	<b>10.7</b>
Servicios personales	36.077	39.410	3.333	9.2
Gastos generales	5.745	5.839	94	1.6
Intereses de la deuda	14.543	18.592	4.049	27.8
Deuda externa ...	(10.265)	(13.483)	(3.218)	(31.3)
Deuda interna ...	(4.278)	(5.109)	(831)	(19.4)
Transferencias (1)	88.824	94.222	5.398	6.1
Otros gastos corrientes (2) .....	141	2.900	2.759	N.R.
<b>II. Inversión</b> .....	<b>51.068</b>	<b>37.703</b>	<b>-13.365</b>	<b>-26.2</b>

N.R. No representativo.

(1) Incluye gastos de las oficinas subalternas de recaudación.

(2) Corresponde a otros gastos no clasificados, aportes y otros.

## 6. Conclusiones

El pronunciado desfase entre el crecimiento de los ingresos corrientes y los gastos del gobierno en los últimos años ha

hecho que el déficit de caja del Gobierno Nacional Central alcance magnitudes relevantes, al pasar de representar el 0.8% del PIB en 1979 al 4.4% en 1984. Ello llevó a tomar importantes medidas a partir de 1982, que se reflejaron a través de las reformas ya mencionadas a lo largo de estas Notas en los años de 1983 y 1984. Como consecuencia de estos esfuerzos, el año de 1985 ha mostrado resultados satisfactorios, tanto por la recuperación de los ingresos acorde con el espíritu de las reformas, como por el apreciable control del gasto ya analizado en el aparte anterior. Así las cosas, llegaríamos a disminuir el déficit mencionado con respecto al PIB en el año de 1985, lo que ya de por sí muestra un notable avance en el control del desajuste fiscal.

Sin embargo, la tarea de reducir el desajuste fiscal debe continuar, pues la capacidad real del sector público de mantener tales niveles de déficit debe ser consecuente con las posibilidades de otros sectores de generar los excedentes necesarios para cubrir la brecha fiscal. En lo que respecta al sector privado, vemos que su posibilidad de generar tales excedentes es bastante limitada, ya que su capacidad de ahorro se ha visto debilitada por el efecto de una situación recesiva en años anteriores, y por el fortalecimiento del sistema impositivo que se había rezagado por la apropiación automática de las utilidades de la Cuenta Especial de Cambios. Además, en lo atinente a la inversión privada, se han hecho grandes esfuerzos por vigorizarla para permitir la posibilidad de un crecimiento sostenido del sector.

En el frente externo, se viene trabajando intensamente tanto por reducir el déficit en cuenta corriente, como por mantener un saldo aceptable de reservas. Obviamente, se trata de alcanzar un nivel del déficit en cuenta corriente de la

balanza de pagos consistente con la orientación de la política financiera y la evolución de los mercados externos de nuestros productos. Por otro lado, se han hecho esfuerzos considerables con el fin de conseguir financiación externa para vitales proyectos de desarrollo, dando especial prelación a aquellos generadores de divisas en el campo minero. Dicha estrategia ha buscado un incremento controlado y selectivo de la deuda, de tal forma que los nuevos compromisos coadyuven a la reactivación en el mediano y largo plazo y no comprometan la solvencia futura de la economía.

Así mismo, el mayor desajuste fiscal implica un manejo monetario más complejo que crea presiones inflacionarias y mayor demanda por activos externos, haciendo más difícil, por lo tanto, el mantenimiento de un nivel de reservas aceptable. Es importante resaltar en este punto, los notables progresos alcanzados en la disminución del déficit en balanza comercial y las muy buenas expectativas de los ingresos externos, cuando comience en firme la colocación de nuestros productos en los mercados internacionales provenientes de los grandes proyectos mineros en que estamos empeñados y de los importantísimos hallazgos petroleros.

Lo anterior nos reafirma la necesidad de seguir en el propósito de minimizar la brecha fiscal. Las medidas adoptadas han dado buenos resultados, lo que nos indica la receptividad que mostró el sistema a las reformas tendientes a agilizar y hacer más eficiente el recaudo. Por el lado del gasto, será conveniente seguir manteniendo un control a su crecimiento, especialmente en lo que respecta a los gastos de funcionamiento, para dar así mayor margen a los gastos de inversión necesarios para el desarrollo del país.

# VIDA DEL BANCO

## Trascendentales estudios sobre la Constitución Nacional

Dentro del programa "Centenario de la Constitución" puesto en marcha por el Banco de la República desde 1983, y en cumplimiento del convenio establecido entre éste y algunas universidades, 18 de ellas, de diversos lugares del país, entregaron al Banco sendos trabajos de investigación sobre distintos aspectos de la historia constitucional colombiana.

En la elaboración de estos trabajos participaron cerca de 80 profesores y más de 350 alumnos e investigadores quienes, durante un período de casi dos años, revisaron, consultaron y estudiaron documentos, archivos, correspondencia, libros, revistas, ponencias, discursos y variadas fuentes en los más remotos lugares.

Las citadas investigaciones que se adelantaron, básicamente, en los campos jurídico, político e histórico, nos facilitarán el acercamiento a los hechos políticos, económicos, militares y religiosos, que de múltiples maneras han moldeado, a lo largo de la historia, el perfil de la Constitución Nacional, y a su vez, nos darán la oportunidad de conocer las condiciones sociales, históricas y culturales que dieron origen al pensamiento constitucional de los señores delegatarios que concibieron y plasmaron nuestra carta fundamental.

Con la entrega de estos trabajos, que en total conforman más de 100 mil folios, 20 mil fichas, y más de 15 volúmenes de índices que facilitan el manejo de la información, junto con otro estudio entre-

gado recientemente por la Universidad Nacional sobre el pensamiento del legislador colombiano en materia constitucional, la universidad colombiana le demuestra al país su capacidad para realizar proyectos de investigación de gran envergadura.

Al emprender este ambicioso programa de celebración del Centenario de la Constitución, a través del fomento a la investigación, el Banco de la República pretende, además de lograr la recopilación de elementos que ayuden al país a conocer con mayor profundidad su Constitución, promover en la universidad colombiana el desarrollo de la actividad investigativa a nivel histórico, jurídico y político. Los trabajos presentados confirman que dichos objetivos se vienen cumpliendo y el Banco continúa avanzando en la realización del programa "Centenario de la Constitución" que culminará en agosto de 1986.

El acto, durante el cual se efectuó al Banco la entrega de tan valioso material, se llevó a cabo el 5 de agosto, día de la Constitución, en el Palacio de Nariño y contó con la asistencia del señor Gerente General del Banco de la República, doctor Hugo Palacios Mejía; los ministros de Relaciones Exteriores, doctor Augusto Ramírez Ocampo; de Educación, doctora Doris Eder de Zambrano; de Gobierno, doctor Jaime Castro; de Justicia, doctor Enrique Parejo; de Comunicaciones, doctora Nohemí Sanín; los rectores de las universidades vinculadas al programa; los profesores que dirigieron las investigaciones y otras personalidades de la vida académica, jurídica y cultural del país.

### **El Banco Nacional de Panamá se vincula al "Programa Centenario de la Constitución"**

Con una importante compilación documental sobre el pensamiento político istmeño, durante la segunda mitad del Siglo XIX, el Banco Nacional de Panamá se vincula al Banco de la República en el "Programa Centenario de la Constitución". El citado trabajo, dirigido por el licenciado Jorge Conte-Porras, miembro de la Academia Panameña de Historia y Gerente Ejecutivo de Patrimonio Cultural en Panamá, comprende textos de los más representativos pensadores panameños de la época, entre ellos, Justo y Pablo Arosemena, Espinar, Valdés, Porras, Colunje, Obaldía, Herrera, Correoso y Mendoza, como también una cuidadosa selección de escritos referentes a la nacionalidad, la soberanía, la situación de castas y otros temas relacionados con la posición de los panameños frente al Canal.

La "Antología del pensamiento político panameño" amplía y enriquece la bibliografía en materia constitucional y nos permite conocer importantes episodios de la época de su unión a Colombia.

El acto de entrega del material por parte del Banco Nacional de Panamá al Banco de la República de Colombia tuvo lugar el 16 de los corrientes en el Palacio de Nariño, con la asistencia del señor Presidente de la República, doctor Belisario Betancur; del Gerente General del Banco de la República, doctor Hugo Palacios Mejía; del Embajador de Panamá, doctor Alfredo Ritter, y de otras personalidades vinculadas a los campos jurídico, histórico y académico del país.

### **Foro sobre la investigación jurídica en Colombia**

Como parte de los actos programados por el Banco de la República para el 5 de agosto, día de la Constitución Nacional,

esta entidad convocó a un foro en los salones de la Casa de la Moneda, para tratar sobre la investigación jurídica en Colombia, con la participación de rectores e investigadores de 19 universidades colombianas que desarrollaron estudios sobre la Constitución de 1886 y sus reformas, según convenio previo efectuado con el Banco.

Este evento tuvo por objeto, de un lado, permitir el intercambio de experiencias entre las universidades que se dieron a la tarea de indagar acerca de nuestra historia constitucional política y económica, y de otro, conmemorar el día de la Constitución Nacional.

La instalación del Foro estuvo a cargo del Gerente General del Banco de la República, doctor Hugo Palacios Mejía, y la moderación del mismo, a cargo del doctor Darío Jaramillo Agudelo, Subgerente Cultural del Banco.

Los resultados de tal evento constituyen un avance en la investigación de las ciencias sociales en el país, y se publicarán en una memoria que editará el Banco.

### **Riqueza cultural a su alcance**

Dentro de la campaña denominada "Riqueza cultural a su alcance" que emprendió el Banco de la República, esta entidad colocó a disposición de todos los colombianos 100 valiosos títulos de su colección bibliográfica. El objeto de esta labor, además de dar a conocer estos títulos, busca vincular a nuevos autores colombianos que trabajen en las cinco áreas en que se agrupa la colección: historia de Colombia, historia y teoría económica, derecho económico, historia y crítica de las artes y antropología.

A partir del 4 de agosto del presente, los libros en referencia se encuentran en todas las sucursales del Banco de la República, donde podrán adquirirse a

precios muy cómodos. Quienes así lo deseen pueden solicitarlos utilizando el cupón del catálogo descriptivo que se ha colocado en lugares especiales de acceso al público en todo el país.

### Programa de capacitación del Banco de la República para profesionales graduados en economía

El Departamento de Investigaciones Económicas preparó un documento informativo, sobre el tema en referencia, el cual destaca la contribución que ha venido otorgando el Banco, con el fin de mejorar la formación a nivel superior de profesionales graduados en economía, prestando su concurso para que puedan continuar estudios de post-grado, ya sea en universidades nacionales o del exterior, o a través de la asistencia a cursos de especialización en organismos internacionales y en centros docentes del país. Este apoyo lo ha venido concediendo básicamente bajo los siguientes sistemas: a) programa de capacitación para empleados del Banco; b) fondo especial de becas, constituido con recursos de la entidad y administrado por el ICETEX; c) Beca "Lauchlin Currie", manejada directamente por el Banco, y d) programa especial de becas de la Junta Directiva para estudios en el exterior y conformación de un equipo técnico de investigadores de alto nivel.

En una primera parte, el estudio se refiere a la política de capacitación puesta en práctica en lo que concierne al Departamento de Investigaciones Económicas. Como resultado de la misma y dentro del marco reglamentario establecido por el Banco, para favorecer el mejoramiento y desarrollo profesional de sus empleados, desde 1979 un total de 57 técnicos de esta dependencia, tanto de Bogotá como de las sucursales, han sido beneficiarios del programa.

De otra parte, en cuanto al fondo especial de becas administrado por el ICETEX, entre 1961 y 1985 se adjudicaron 102 becas, 27 de las cuales, o sea el 26% para adelantar estudios en las áreas de administración y economía.

A su vez, en lo relacionado con la beca "Lauchlin Currie", desde su iniciación en 1980, cinco profesionales graduados en economía han sido seleccionados por el Banco para adelantar estudios de post-grado en la London School of Economics.

CUADRO 5

#### Programa de capacitación del Banco de la República para profesionales graduados en economía. 1979-1985

Clase de programa	Número de participantes
A. Para profesionales del Banco* .....	57
a.1 Post-gradados en universidades del país ....	12
a.2 Post-gradados en universidades del exterior .....	19
a.3 Capacitación en organismos internacionales o en universidades del país .....	26
B. Fondo Especial de Becas del ICETEX** .....	7
C. Beca "Lauchlin Currie" .....	5
<b>Total (A+B+C) .....</b>	<b>69</b>

\* El dato se refiere únicamente a profesionales del Departamento de Investigaciones Económicas.

\*\* Si se toma el período 1961 a 1985, el número de becarios del Fondo Especial llega a 27.

Fuentes: Banco de la República e ICETEX.

Al mismo tiempo, en desarrollo del programa especial de becas de la Junta Directiva del Banco para patrocinar estudios en el exterior a nivel de post-grado en economía, se tiene previsto seleccionar a un grupo de profesionales, para que en etapas sucesivas puedan adelantar esta clase de programas. A este respecto, la reglamentación correspondiente se encuentra actualmente en proceso de estudio.

Con base en lo anterior se concluye que el Banco, en desarrollo de los sistemas previstos en el programa de capacitación, ha venido prestando un decidido apoyo, de amplia cobertura, para contribuir a elevar el nivel de capacitación de profesionales graduados en economía. Por consiguiente, el balance en este campo puede considerarse positivo, si se observa que a partir de 1979, un total de 69 técnicos se han beneficiado del programa, de los cuales, 57 en calidad de empleados de Investigaciones Económicas y 12 de fuera del Banco.

### Seminario para estudiantes de economía

Con el objeto principal de dar a conocer diversas actividades y a la vez difundir la información económica del país, el Banco de la República ha venido fortaleciendo los mecanismos de divulgación mediante seminarios, conferencias, y significativas mejoras en sus publicaciones.

Dada la importancia de vincular a la comunidad académica a estas actividades a nivel nacional, durante los días 15 y 16 de agosto, se realizó el primer seminario para estudiantes de último año de economía de las distintas universidades del país, sobre "Actividades del Banco de la República y estadísticas que produce". Atendiendo la invitación del señor Gerente General del Banco, doctor Hugo Palacios Mejía, universidades de todo el país seleccionaron un total de 42 estudiantes que participaron en el evento.

El citado seminario fue organizado por la Subgerencia de Investigaciones Económicas, y cubrió los aspectos más relevantes relacionados con el funcionamiento y los mecanismos de control de la entidad en sus actividades como banca central, las operaciones internacionales y de fomento, y su intervención en el mercado monetario. También se presentó una explicación de los objetivos y la política de la investi-

gación económica en el Banco de la República, así como una visión macroeconómica de los aspectos monetario y financiero, cambiario, de comercio exterior, finanzas públicas, producción, precios y empleo.

Las conferencias tuvieron un carácter esencialmente didáctico y fueron presentadas por los funcionarios y técnicos de esta Institución, especializados en cada materia.

### Construcción del Parque Museo Quimbaya en Armenia

Con la firma de los contratos para la construcción del Parque Museo Quimbaya de Armenia, el Banco de la República inició una de las obras de mayor proyección nacional en el Departamento del Quindío.

Esta construcción, de gran significación cultural, porque allí se concentrarán los más destacados y valiosos objetos de la Cultura Quimbaya, hace parte de un novedoso programa de localización y dotación de museos, adelantado por el Banco en cada una de las zonas donde se desarrollaron las culturas precolombinas.

Del citado programa ya están funcionando los museos de la Cultura Tayrona en Santa Marta, la Sinú en Cartagena y la Tumaco en Pasto. Próximamente se pondrán en marcha los proyectos correspondientes a las culturas Calima en Cali y Tolima en Ibagué.

El Parque Museo Quimbaya se levantará sobre un área de diez mil metros cuadrados, de los cuales, 2.000 metros serán de construcción y 8.000 de zonas verdes.

Como complemento del Museo se construirá una biblioteca especializada en el tema, con auditorio al aire libre, sala de conferencias, sala-taller infantil y una cafetería.

El proyecto, diseñado por el arquitecto Rogelio Salmons, consiste en la edificación de una sola planta. Su eje interior está integrado por dos amplios patios que hacen reminiscencia de la arquitectura tradicional de la región; tendrá un costo de \$ 300 millones y su realización, una duración de 10 meses.

La firma de los contratos de esta obra, que se llevó a cabo el 17 de los corrientes en el Club América de la ciudad de Armenia, estuvo presidida por el señor Gerente General del Banco de la República doctor Hugo Palacios Mejía; el Gerente del Banco de la Sucursal de Armenia, doctor Josué López J.; el señor Gobernador del Departamento del Quindío, doctor Rodrigo Gómez Jaramillo; el señor Alcalde de esa localidad, doctor David Barros Vélez, y otras importantes personalidades.

### **Homenaje al poeta pereirano Luis Carlos González Mejía**

Como un homenaje del Banco de la República al poeta pereirano Luis Carlos González Mejía, la sede cultural del Emisor en esta ciudad, fue bautizada el 17 de agosto con el nombre de este ilustre escritor. Así mismo, se hizo la presentación del libro "El Poeta de la ruana y su memoria de Pereira", obra editada por el Banco de la República, y en la que su autor, Héctor Ocampo Marín, recopila la historia de la producción literaria del maestro González Mejía.

El acto estuvo presidido por el señor Gerente General del Banco de la República, doctor Hugo Palacios Mejía; el poeta homenajeado, Luis Carlos González Mejía; el Alcalde de Pereira, Rodrigo Ocampo Ossa; el Gobernador de Risaralda, Luis Carlos Villegas y otras autoridades del departamento.

La sede cultural del Banco en Pereira, concentra semanalmente un gran número de actividades de teatro, cine, conciertos, conferencias, talleres literarios y talleres infantiles de títeres, marionetas, expresión corporal, además de algunos programas específicos. Tal es el caso de "Conozcamos la biblioteca", programa diario con los colegios de la ciudad, o el de "Encuentro de los niños con el arte", el cual se realiza en forma conjunta con la Biblioteca Pública Municipal. Algunas de estas actividades llegan cada semana a diferentes barrios y veredas del municipio a través de un programa cultural ambulante que se promueve desde la sede todos los sábados.

Dentro de la política de extensión del área cultural del Banco de la República en cada sucursal, sus sedes desempeñan un importante papel como promotoras de los valores de la región y propiciadoras del desarrollo de la vida cultural en los distintos departamentos.

La sede cultural de la capital de Risaralda cuenta con cinco salas: una de lectura con capacidad para 90 personas y 6 cubículos con destino a la investigación, otra múltiple para 200 personas, una de audición musical para 40, y dos más para talleres, cada una para 25 personas. Finalmente, una sede de El Portón de los Libros que alberga más de 200 lectores diarios.

Al dar el nombre de "Luis Carlos González Mejía" a la sede cultural de la ciudad de Pereira, el Banco de la República quiere resaltar la importante tarea literaria realizada por este intérprete de la cultura de la colonización antioqueña, compositor de bambucos, y de poemas que reflejan, a veces, una fina ironía sobre la vida de la provincia. El maestro González nació el 26 de septiembre de 1908. De él se han publicado las obras: "Sibaté con más celdas" en

1946, "Asilo de versos" en 1963, editado con motivo del centenario de Pereira, "Fototipias de Urbano Cañarte" en 1978, "Poemas" en 1985, y "Retocando imágenes", una recopilación de crónicas en 1985.

Infortunadamente, el maestro González, que había venido padeciendo quebrantos de salud, murió unas horas después del homenaje que le rindió el Banco. El presidente Betancur asistió a las exe-

quias, con motivo de las cuales el país entero dio testimonio de aprecio por quien fuera, quizás, el mejor representante de la tradición cultural de la colonización antioqueña.

En "El Poeta de la ruana y su memoria de Pereira", el escritor risaraldense Héctor Ocampo Marín, quien ha desempeñado una destacada labor en el campo de la crítica y el análisis literario, comenta la obra de González Mejía.