Gobierno Nacional: Ingresos y Gastos

A. Introducción

Es particularmente interesante analizar el comportamiento presupuestal del Gobierno Nacional en 1973. Por una parte, el presupuesto nacional para dicho año es el que más adecuadamente refleja las políticas económico-sociales del actual gobierno, por cuanto el de 1971 reflejaba los compromisos y planes de la administración anterior y el de 1972 se elaboró antes de haber sido promulgado el actual Plan de Desarrollo. Por otra parte, el análisis detallado del manejo presupuestal de 1973 suministra mejores elementos de juicio respecto a los orígenes del proceso inflacionario que vive el país.

Durante los últimos años diversos estudios presupuestales han servido para apreciar con mayor claridad el impacto del Estado en la economía y a la vez hacer posible una evaluación más precisa de la gestión fiscal.

En primer término, se ha establecido conceptualmente el origen de las diferencias entre los resultados de caja y los de competencia, al identificar que la brecha entre lo recaudado y lo reconocido (caja y competencia, respectivamente) obedecía primordialmente a los recursos interpuestos por los contribuyentes contra la adminitración de impuestos y a la existencia de una creciente cartera morosa, alimentada por un complejo régimen legal que permite diferir considerablemente el pago de los tributos, y una administración incapaz de manejarla[1].

De otra parte, se estableció que el sistema de acuerdo mensual de gastos, efectuados por el Consejo de Ministros sobre cálculos basados en estos reconocimientos, significaba un proceso presupuestario implícitamente inflacionario[2], al autorizar la creación de obligaciones que inevitablemente rebasarían las disponibilidades efectivas de Tesorería. Se ha

[1] COYUNTURA ECONOMICA, Vol. I, No. 4 p. 52 y 53.

[2] Porras, Jaime y W. Lewis, en *"Antecedentes del Estatuto Normativo del Presupuesto General de la Nación"*, editado por Hugo Palacios Mejía (Porras p. 58–59; Lewis pp. 77 y siguientes) Banco de la República, 1973.

buscado además integrar la evaluación de resultados, al crear el concepto jurídico de "Presupuesto General" dentro del cual se incorpora el Presupuesto Nacional y el Presupuesto de los Establecimientos Públicos Nacionales (Art. 2o. Decreto-Ley 294 de 1973), puesto que los últimos manejan un volumen creciente de los recursos totales del Estado.

Diversos estudios sobre los efectos indirectos de las exenciones e incentivos tributarios[3] han incrementado el acervo de materiales disponibles. Comienza a haber un mejor conocimiento acerca de las relaciones entre la política tributaria y sus efectos presupuestales.

El impacto monetario del Gobierno Nacional ha sido motivo de crítica y estudio por parte del mismo sector público, ante la urgencia de intentar un control del proceso inflacionario.

El proceso de ejecución presupuestal no ha sido motivo de estudio exhaustivo y es necesario integrar este conjunto de decisiones iniciales de política económica, nacidas del Plan de Desarrollo y de las leyes anuales de apropiaciones, con las decisiones diarias frente a las situaciones coyunturales que se presentan.

Para lograr una mejor presentación de lo que ocurrió en 1973, se comparan las expectativas reflejadas en el presupuesto inicial y los resultados efectivos de su ejecución, distinguiendo dos aspectos: el comportamiento de los ingresos, y el comportamiento de los gastos. El problema clave, como se verá, es el énfasis que el Gobierno le dé al manejo fiscal; puede condicionar el gasto a los ingresos o viceversa, presionar la obtención de recursos para llegar a niveles de gasto determinados. La mecánica presupuestal permite al Gobierno jugar con las cifras provisionales, basadas en estimativos a priori (reconocimientos), para inflarlos en la medida necesaria para atender urgencias momentáneas. La manipulación de los recursos de crédito (externo, interno y del Banco de la República), aparentemente soluciona el problema originado en la diferencia entre lo gastado y lo recaudado. Esto, a su vez, incide sobre el caudal de dinero circulante y afecta el nivel general de precios.

B. El presupuesto de ingresos en 1973

El cuadro IX.1 presenta las cifras correspondientes a los ingresos esperados inicialmente, los reconocidos y contabilizados por la Contraloría General con base en las liquidaciones del año, y que sirvieron al Ejecutivo para ordenar los gastos, y finalmente, el monto de los recaudos efectivos.

Al prever en el presupuesto inicial de 1973 que el 23.5% ($6.166 millones) correspondería a recursos de capital (crédito interno y externo), y el 76.5% ($20.046 millones) a impuestos, se tomó la primera decisión importante de política económica, pues esto implicaba enfatizar el endeudamiento público en vez de hacer uso del ahorro interno, a través del sistema tributario.

Se reforzó así la tendencia observada en 1972 de financiar una proporción creciente del gasto público a través de operaciones de crédito, opción que resulta ciertamente más fácil que la de procurar mayores ingresos tributarios. Los costos de esta política se trasladan a las vigen-

[3] Por ejemplo, COYUNTURA ECONOMICA, Vol. III, No. 2 p. 78; J. D. Teigeiro y R.A. Nelson, *El Crecimiento de las Exportaciones Menores y el Sistema de Fomento de la Exportación en Colombia*, FEDESARROLLO, 1973. Informe Musgrave. *Bases para una reforma tributaria*, Banco Popular, 1969.

CUADRO IX – 1
RENTAS Y RECURSOS
RELACION ENTRE LOS INGRESOS PRESUPUESTADOS, RECONOCIDOS Y RECAUDOS EN 1973
($ millones)

	Ingresos Presupuestados (1)	Reconocimientos (2)	Recaudos
I. Total rentas	20.046.1	23.732.3	21.675.8[a]
II. Total recursos de capital	6.166.1	5.539.1	5.636.8[b]
Total rentas y recursos	**26.212.2**	**29.271.4**	**27.312.6**

Fuentes: (1) y (2) Contraloría General de la República. Informes de Aproximación
a) Dirección General de Impuestos Nacionales, División de Contabilidad y Estadística.
b) Dirección General de Tesorería.

cias posteriores con los siguientes resultados:

– una excesiva carga de servicio de la deuda pública, con la consiguiente disminución de la capacidad de endeudamiento futura,

– un incremento en el caudal monetario, al monetizar el déficit fiscal por medio de emisiones, abiertas del Banco de la República, o disfrazadas de empréstitos externos, y

– en el caso de estos últimos, un uso inadecuado del crédito internacional, que incrementa la dependencia externa del país y establece una hipoteca sobre la economía nacional, trasladando irresponsablemente a las generaciones futuras la carga financiera de gastos corrientes actuales.

C. Los ingresos gubernamentales y la economía

La inquietud que se planteó en COYUNTURA ECONOMICA (Volumen III, No. 1) respecto de la participación, en 1972, de los ingresos corrientes de la Nación en la economía, como resultado de su bajo crecimiento con respecto del PIB, es decir, su inelasticidad, se acentúa aun más según las cifras de 1973. Como se aprecia en el cuadro IX.2, el período 1966–1970 se caracteriza por un crecimiento sostenido de esta participación, tanto de los ingresos corrientes como del impuesto sobre la renta, al pasar los primeros del 8.24% al 9.75% del PIB y los segundos de 3.14% al 4.42%. Debe anotarse que un punto porcentual de aumento en la participación de los ingresos de la nación representa un esfuerzo considerable por parte del Gobierno. A partir de 1970, esta tendencia se invierte en ambos casos, y es precisamente el impuesto sobre la renta el principal responsable del resultado observado. De un tope de 9.75% en 1970, los ingresos corrientes bajan secularmente a 8.96% en 1973. Por su parte, el impuesto de renta se reduce del 4.42% al 3.68%. La explicación detallada del fenómeno se encuentra en el análisis del impuesto sobre la renta presentado más adelante. La situa-

CUADRO IX – 2
INGRESOS CORRIENTES DEL GOBIERNO NACIONAL, IMPUESTO DE RENTA Y PRODUCTO INTERNO BRUTO (PIB)
(en millones de $)

Años	Ingresos corrientes	Impuesto de Renta	PIB en pesos corrientes	Ingresos corrientes como porcentaje del PIB %	Impuesto de Renta como porcentaje del PIB %
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
1966	6.062.0	2.312.6	73.612.3	8.24	3.14
1967	6.959.0	2.981.4	83.082.7	8.38	3.59
1968	8.710.4	3.737.7	96.421.7	9.03	3.88
1969	10.130.6	4.589.1	110.953.3	9.13	4.14
1970	12.732.4	5.769.9	130.590.8	9.75	4.42
1971	14.958.2	6.659.9	153.765.5	9.73	4.33
1972	17.162.6	7.562.1	185.092.1	9.27	4.09
1973	21.675.8	8.902.9	241.865[1]	8.96	3.68

Fuente: Cuentas Nacionales, Informe de Recaudos de la Dirección General de Impuestos Nacionales y cálculos de FEDESARROLLO.

[1] Estimado.

ción descrita obedece a las siguientes causas: en primer término, la administración tributaria ha venido perdiendo calidad, y probablemente la evasión de los diferentes tributos ha aumentado. De otra parte, la iniciativa del Gobierno en materia tributaria ha sido una mezcla desordenada de exenciones de impuestos (Ley 6a. y Ley 5a. de 1973) y de proyectos que habrían representado incrementos considerables de los ingresos, pero que no corrieron igual suerte a los que significaban reducciones en los mismos. Tal es el caso del proyecto de la sobretasa predial para la educación primaria.

1. Principales ingresos corrientes

El cuadro IX.3 presenta las cifras correspondientes a los recaudos de los distintos impuestos y recursos, comparando 1972 y 1973. A continuación se analizan los principales.

a) Impuesto sobre la renta y complementarios

Este recurso continúa siendo simultáneamente el mayor entre los que componen los ingresos del Gobierno y el que mayores distorsiones causa entre el reconocimiento (sumas esperadas) y el recaudo. En efecto, el cuadro IX.4 muestra la constante sobre-estimación histórica de los reconocimientos con relación al ingreso de caja.

El recaudo[4] del impuesto sobre la renta y complementarios ha tenido tasas de crecimiento fluctuantes en los últimos años. El cuadro IX.5 muestra las variaciones en términos reales y corrientes del recaudo por concepto del impuesto para el período 1966–1973. El escaso crecimiento que se presenta a partir de 1970 y la disminución correspondiente a 1973 reflejan la inelasticidad del impuesto con

[4] Dentro del recaudo del impuesto se incluye, a menos se aclare en sentido contrario, el CAT utilizado para pagarlo. En la misma forma este CAT se incluye como gasto en los análisis de caja.

CUADRO IX – 3
COMPARACION DE LOS RECAUDOS ENTRE 1972 y 1973
($ millones)

	1972	1973	Variación %
I. Total rentas	**17.207.9**	**21.675.8**	**26.0**
Impuesto de Renta y Complementarios	7.783.0	8.902.9	14.4
Otros Directos	238.3	284.5	19.4
Impuesto de Aduana	2.741.0	3.622.4	32.2
Cuenta Especial de Cambio	963.6	2.080.0	115.9
3% CIF Importaciones	338.0	446.0	32.0
Ventas	1.933.0	2.428.6	25.6
Gasolina y ACPM	1.323.3	1.438.0	8.7
Timbre	1.039.9	1.375.2	32.2
Otros Indirectos	31.9	58.6	83.7
Tasas y Multas	545.7	588.4	7.8
Rentas Contractuales	270.2	324.3	20.0
CAT Imputable a otros impuestos[1]	–	126.9	–
II. Total recursos de capital	**6.339.0**	**5.636.8**	**–11.0**
Crédito Interno[2]	2.237.0	1.551.8	–30.6
Crédito Externo	4.102.0	4.085.0	–0.4
Total rentas y recursos	**23.546.9**	**27.312.6**	**16.0**

Fuente: Dirección General de Impuestos Nacionales para las rentas, y Dirección General de Tesorería, para los recursos de capital.

1 Diferentes a Renta, Aduanas y Ventas.

2 Incluye Créditos Brutos del Banco de la República por $800 millones en 1972 y $100 millones en 1973.

respecto al PIB[5], así como diferencias de criterios en la administración del sistema tributario.

La erosión de la base impositiva ocasionada por modificaciones legales generosas en incentivos tributarios, introduce elementos de regresividad en el sistema y afecta en forma permanente los recaudos fiscales. La disminución en términos reales del recaudo por concepto del impuesto sobre la renta ocurrida en 1973 implica que este impuesto está perdiendo su papel preponderante en la estructura tributaria colombiana. Este fenómeno no es consecuencia de que los demás tributos hayan tenido una mayor dinámica; es producto de la legislación y de su interpretación por parte del Gobierno, las cuales han incrementado las posibilidades de evasión, o concedido reducciones específicas.

b) Masa global hereditaria, asignaciones y donaciones (sucesiones)

Las expectativas de recaudo por este concepto se cumplieron, al ascender su valor a $256.6 millones en 1973. Su participación en los ingresos presupuestales podría ser considerablemente mayor si se adoptan mejores criterios para la valora-

5 Dada la naturaleza nominalmente progresiva del impuesto esta inelasticidad es el promedio de inelasticidades altas para algunas clases de ingreso causadas por la evasión y la legislación de incentivos y de altas elasticidades para otras clases de ingreso como las rentas de trabajo.

CUADRO IX – 4
COMPARACION ENTRE LOS RECAUDOS Y LOS RECONOCIMIENTOS DEL IMPUESTO SOBRE LA RENTA Y COMPLEMENTARIOS

Años	Recaudos[1]	Reconocimiento	Relación Recaudos-Reconocimiento (%)
1967	2.931.4	3.468.0	84.5
1968	3.737.7	4.194.0	89.1
1969	4.589.1	5.723.0	80.2
1970	5.769.9	6.185.9	93.3
1971	6.561.9	8.291.2	79.1
1972	7.783.0	8.077.0	96.4
1973	8.902.9	10.724.6	83.0

Fuente: Dirección General de Impuestos Nacionales; Contraloría General de la República.
[1] Incluye Retención y CAT.

ción de los activos constitutivos de la base gravable, en cada caso particular. El monto de este recaudo se encuentra incorporado en el rubro "otros directos", cuadro IX.3.

c) Sobretasa predial

Este impuesto equivale al 10% del recaudo por concepto de impuesto predial municipal y es un componente menor de las rentas nacionales. Los recaudos por este impuesto en 1972 y 1973 fueron $22.5 y $27.9 millones, respectivamente, registrando un aumento del 23% sobre el año anterior (cuadro IX.3, otros directos). Debe anotarse que el impuesto predial municipal se estimó en $521.5 millones para las capitales departamentales[6] en 1973, lo cual implica que para este mismo año la sobretasa debió haber producido como mínimo, $52 millones, haciendo caso omiso de la evasión del impuesto predial.

[6] Dirección de Presupuesto. Boletín No. 63, Capítulo IV, 1973.

d) Impuesto de aduanas y recargos

El recaudo por este concepto se incrementó, al pasar de $2.741 millones en 1972 a $3.622 millones en 1973 para un aumento del 32%. A este incremento contribuyeron el mayor volumen de importaciones, el incremento en los precios de los productos importados y las medidas arancelarias de 1972 (cuadro IX.3).

e) Cuenta especial de cambio

Este recaudo se vió notoriamente mejorado por los mayores precios cafeteros, que redundaron en un recaudo superior del impuesto de exportaciones de café, al pasar éste de $1.286.0 millones en 1972 a $1.994.3 millones en 1973, lo que equivale a un aumento del 55% (cuadro IX.6). Otro factor favorable fue la eliminación del diferencial del reintegro anticipado, por parte de la Junta Monetaria, que disminuyó, dentro de los egresos de la cuenta, la pérdida en compra y venta de divisas.

CUADRO IX – 5
VARIACIONES EN TERMINOS REALES Y CORRIENTES DEL RECAUDO DEL IMPUESTO SOBRE LA RENTA Y COMPLEMENTARIOS
(1968 = 100)

Años	Recaudo, corriente	Variación %	Recaudo real[1]	Variación real %
1966	2.312.6	–	2.709.0	–
1967	2.931.4	26.8	3.153.1	16.4
1968	3.737.4	27.5	3.737.4	18.5
1969	4.589.1	22.8	4.229.6	13.2
1970	5.769.1	25.7	4.960.8	17.3
1971	6.561.9	13.7	5.010.2	1.0
1972	7.783.0	18.6	5.273.0	5.3
1973	8.902.9	14.4	4.824.2	–8.5

Fuente: Informes mensuales de recaudo, Dirección General de Impuestos Nacionales y cálculos de FEDESARROLLO.
[1] Recaudo corriente deflactado por el índice nacional de precios al consumidor, empleados.

Como elemento negativo a estos resultados, se presentó el aumento del subsidio petrolero, al pasar éste de $99.7 millones en 1972 a $208.5 en 1973, montos que también hacen parte del rubro "Pérdida Compraventa de Divisas".

El cuadro IX.6 presenta los diferentes factores que afectaron la cuenta y su comparación con la ejecución efectiva de 1972.

f) Los impuestos a la gasolina y A. C. P. M.

Los recaudos por este concepto aumentaron en un 8.7% entre 1972 y 1973, al pasar de $1.323 millones a $1.438 millones (cuadro IX.3). Este crecimiento es normal dentro de la tendencia histórica del consumo de los contribuyentes. Sin embargo, debe advertirse que en un año en que se presentaron alzas considerables en el precio internacional de los combustibles, esta tasa de crecimiento no es satisfactoria pues en términos reales corresponde a una disminución.

g) El impuesto a las ventas

Este recaudo tuvo durante 1973 un crecimiento en términos corrientes del 25.6% con respecto al año anterior ($1.933 millones en 1972 y $2.429 millones en 1973). Esta tasa, que equivale en términos reales a un aumento de solo 1.7%, es difícilmente explicable. La única conjetura posible sobre este resultado es que se hayan presentado evasión del impuesto y dificultades administrativas para su recaudo. Las condiciones normativas de este gravamen no se modificaron y era de esperarse que, en una situación inflacionaria, el recaudo hubiera crecido a una tasa superior a la del PIB. Al parecer, la evasión ha aumentado a pesar de que el Decreto-Ley 435 de 1971 eliminó la evasión que venía ocurriendo en los bienes importados.

h) El impuesto de timbre

Su recaudo pasó de $1.040 millones en 1972 a $1.375 millones en 1973, principalmente como consecuencia del

CUADRO IX – 6
CUENTA ESPECIAL DE CAMBIO
($ millones)

	1972	1973	Variación %
I. Ingresos	**1.605.4**	**2.560.2**	**59.5**
a. Impuestos cafeteros	1.286.0	1.994.3	55.1
b. Manejo de reservas	318.4	533.4	67.5
c. Utilidad de compraventa de divisas	1.0	32.5	–
2. Egresos	**1.671.9**	**2.480.1**	**48.3**
a. Gobierno Nacional	940.0	2.000.0	12.8
b. Manejo Reservas	358.5	241.7	–32.6
c. Pérdida compraventa divisas	373.4	238.4	–36.2
3. Balance (1 – 2)	–66.5	+ 80.1	

Fuente: Banco de la República.

aumento de tarifas establecido por el Decreto-Ley 284 de 1973, en desarrollo de la Ley 15 de 1972.

Este impuesto se ha convertido en un arbitrio para solucionar los problemas laborales del Estado. En 1971 se utilizó para financiar un reajuste en las pensiones de jubilación; en 1973 sirvió de arbitrio para reajustar los sueldos de la rama judicial. Lo anterior ha hecho que no obstante ser el timbre un impuesto inelástico en la estructura tributaria, siga aportando entre el 6 y 7% de los recursos corrientes del Estado debido a los ajustes periódicos que se le han introducido.

2. Recursos de crédito interno

Los Bonos de Desarrollo Económico dificultaron la ejecución presupuestal del crédito interno. En 1972, el Gobierno utilizó los fondos bancarios de los institutos descentralizados, –altamente congelados–, para colocar la parte faltante de la emisión correspondiente a 1971 y la de 1972.

En septiembre de 1973, en vista del bajo nivel de colocaciones, el Gobierno expidió el Decreto 1672 de 1973, por medio del cual quedaba autorizado para efectuar los aportes presupuestales a las entidades públicas en Bonos de Desarrollo Económico, siempre y cuando éstas los mantuvieran durante un período mínimo de dos años. Esta aparente solución al problema de ejecución presupuestal del Gobierno Nacional, significaba trasladar la iliquidez de la Nación a las entidades descentralizadas. Adicionalmente, en octubre de 1973, se elevó la tasa de interés de los Bonos del 11 al 15 por ciento, con lo cual la colocación que se había presupuestado para 1973 ocurrió en su totalidad, lo cual hizo inoperante el Decreto 1672.

D. El presupuesto de gastos 1973 y su ejecución

1. El impacto de las obligaciones de vigencias anteriores (el arrastre)

Un fenómeno interesante de la ejecución del gasto anual es el condiciona-

miento que sobre su distribución implican las partidas comprometidas en vigencias anteriores. El presupuesto de 1973 recibió el impacto de $5.543.2 millones, por concepto de vigencias presupuestales de años anteriores. La discriminación de esta cifra aparece en el cuadro IX.7.

No todas las sumas del cuadro IX.7 se convierten en presión efectiva sobre la vigencia 1973, pues una parte de las reservas se cancela en forma definitiva. Las cifras ajustadas quedaron reducidas en la cuantía que señala el cuadro IX.8.

2. El impacto de las normas de carácter fiscal sobre 1973

Además del arrastre de vigencias anteriores, que constituye un fenómeno mecánico de la ejecución fiscal, condicionaron el gasto público, durante 1973, las normas expedidas por el Congreso y el Ejecutivo, en forma de Leyes y Decretos, que causaron impactos de consideración sobre el recaudo de los ingresos o sobre la disposición de los gastos.

a) Efectos sobre los ingresos

Por el lado de los ingresos del Gobierno tres medidas son dignas de análisis: el reajuste de las pensiones de jubilación (Ley 10 de 1972), el aumento de las exenciones personales y sobre el patrimonio (Ley 6a. de 1973), y el reajuste del impuesto de timbre (Decreto-Ley 248 de 1973). Las dos primeras significaron una notable disminución de los ingresos tributarios; la última una pequeña recuperación del efecto anterior, al incrementar el monto del impuesto de timbre. Estudiando individualmente los efectos de estas medidas se encuentra lo siguiente:

i) Reajuste de pensiones de jubilación. Al aumentarse las pensiones del sector privado se eleva el valor de las deducciones a que tienen derecho por este concepto las empresas. Como el riesgo puede ser cubierto bien sea a través del Seguro Social o bien constituyendo reservas en las empresas, el cálculo del impacto tributario de las deducciones debe buscarse en el reajuste de las cotizaciones del seguro, que no se produjo en 1973, y en el monto previsto para las reservas.

CUADRO IX – 7
ARRASTRE PRESUPUESTAL DE 1972 Y ANTERIORES EN LA VIGENCIA 1973
($ millones)

Exigible en tesorería al comenzar 1973[1]	1.710.0
Deuda a corto plazo Banco de la República	984.0
Reservas de Apropiación 1972[2]	2.138.3
Reservas de apropiación 1971 y anteriores[3]	710.9
Total presión vigencias anteriores sobre 1973	5.543.2

Fuente: Contraloría General, Tesorería General y cálculos de FEDESARROLLO.

1 El exigible en los estados de Caja de la Nación es la deuda flotante en manos del Tesorero en 31 de diciembre del año anterior.

2 Las reservas de apropiación de 1972 son los gastos presupuestados pero no girados por el Ministerio de Hacienda durante la vigencia anterior, que pueden convertirse en gastos efectivos al año siguiente.

3 Las reservas de apropiación de 1971 y años anteriores subsisten en parte por ser compromisos contractuales.

CUADRO IX – 8
ARRASTRE PRESUPUESTAL EFECTIVO DE AÑOS ANTERIORES EN LA VIGENCIA 1973
($ millones)

Exigible en Tesorería al comenzar 1973	1.710.0
Deuda a corto plazo: Banco de la República	984.0
Reservas apropiación 1972 con incidencia en caja[1]	1.610.0
Reservas apropiación 1971 con incidencia en caja[2]	319.9
Total presión efectiva	4.623.9

Fuente: Contraloría General, Tesorería General y cálculos de FEDESARROLLO.

[1] Históricamente un 70% aproximadamente de las reservas del año inmediatamente anterior se convierte en presión sobre la Tesorería, según series de la Oficina de Planeación del Ministerio de Hacienda.

[2] Sobre las reservas de años anteriores se estima una ejecución efectiva del 45%, según la fuente de la nota anterior.

ii) Aumento de las exenciones. Se ha estimado que la Ley 6a. de 1973 tuvo un costo fiscal de $390 millones durante dicho año (cuadro IX.9).

iii) Aumento del impuesto de timbre. El reajuste de tarifas de este impuesto implicó para 1973 un aumento de ingresos tributarios de $180 millones aproximadamente[7].

b) Impacto de las normas legales sobre el gasto de 1973

i) El situado fiscal. Este sistema establecido desde 1971 (Ley 46), representa una restricción permanente a la libre asignación del gasto público. La prioridad de los programas sociales de salud y educación, así como la debilidad crónica de las administraciones regionales para atenderlos, justifican esta asignación presupuestal.

El análisis del presupuesto de 1973 debe tomar en cuenta que el Gobierno decidió cambiar la clasificación de las partidas de salud y educación, incorporadas en el situado fiscal, trasladándolas de funcionamiento a inversión, lo que revela un concepto distinto sobre ellas, bajo la perspectiva de la técnica presupuestal. El monto del situado fiscal fue de $1.946.8 millones, tal como aparece en el Presupuesto Nacional de 1973.

ii) La reorganización administrativa. Las leyes 2 y 9 de 1973 dieron facultades extraordinarias al Presidente de la

CUADRO IX – 9
COSTO FISCAL DE LA LEY 6a. DE 1973
($ millones)

Disminución por aumento de las exenciones sobre acciones y dividendos, en el impuesto de renta y patrimonio	220.0
Disminución por aumento de las exenciones personales y especiales en el impuesto de renta	170.0
Costo fiscal para 1973	390.0

Fuente: Cálculos de FEDESARROLLO con base en tabulados de la Oficina de Planeación del Ministerio de Hacienda.

[7] Esta cifra se estimó en base a la diferencia entre la tasa de crecimiento histórica y la tasa observada en 1973. Estimativo de FEDESARROLLO.

República para reorganizar la Administración Pública Nacional y el Sistema Nacional de Salud. Como desde 1968, año de la reforma administrativa del Gobierno anterior, no se habían reajustado los sueldos en muchos institutos y dependencias oficiales, las medidas citadas representan un potencial de los gastos de funcionamiento. Si se supone un aumento promedio de 25% en los sueldos el gasto adicional sería del orden de $1.200 millones de pesos, al aplicar este porcentaje a la presupuestación de 1973 por concepto de servicios personales.

E. Los resultados de la ejecución presupuestal de 1973

Un paso previo al desembolso efectivo de recursos del Gobierno lo constituyen los acuerdos mensuales de gastos, efectuados por el Consejo de Ministros, que se basan, por una parte, en una estimación de los recursos obtenibles, y por otra, en las presiones políticas, regionales y sectoriales que operan en la asignación del gasto.

En 1973 los acuerdos acumulados significaron la decisión de gastar $27.420.0 millones, o sea $107.4 millones más que los recaudos efectivos del Gobierno en el mismo período ($27.312.6 millones) (cuadro IX.1). Es lógico que esta decisión presionó la búsqueda de mayores recursos, que al no obtenerse por las vías tributarias, exigió mayores créditos externos.

Para llegar a los resultados anteriores, sobre una apropiación inicial de $26.212.2 millones de pesos, el presupuesto fue aumentado, mediante la expedición de 85 Decretos, en $4.121.2 millones, o sea un 15.7%. De esto la mayor parte, ($2.246.3, o el 63%) fue asignado al presupuesto de inversión.

La fuente de los créditos adicionales ha sido en su mayor parte una cuenta transitoria conocida con el nombre de *rentas globalmente consideradas.* Los reaforos o nuevas estimaciones de los ingresos se distribuyen como aparece en el cuadro IX.10.

Aunque no parece muy seguro estimar globalmente el incremento de los ingresos, en vez de hacerlo con base en nuevos reconocimientos individuales[8] las adiciones al presupuesto inicial partieron de estas cifras.

1. Los créditos adicionales y el plan de inversiones públicas

Otro aspecto de fundamental importancia es la relación que debe existir entre la programación de las inversiones públicas, como la parte compulsiva del plan de desarrollo, y el presupuesto anual de inversiones públicas, como instrumento para llevarlo a cabo.

El sistema que desarrolló en torno a este problema el Departamento Nacional

[8] Tal como lo ordena el Decreto 294 de 1973, art. 120 al disponer que los reconocimientos deben incluir, no solo la estimación individual de cada renta, sino la provisión para liquidaciones reclamadas.

CUADRO IX – 10
REAFOROS DE INGRESOS PARA CREDITOS ADICIONALES EN 1973
($ millones)

Impuesto de Renta	199.2
Impuesto de Timbre	180.0
Tasas y Multas	13.5
Rentas Contractuales	26.6
Rentas globalmente consideradas	2.274.6
Recursos del Balance	450.2
Recursos del Crédito	977.1
Total Créditos Adicionales	**4.121.2**

Fuente: Contraloría General de la República. Informe Financiero, diciembre 1973.

de Planeación, de acuerdo con el Ministerio de Hacienda, fue el de preparar simultáneamente dos presupuestos: el primero de ellos se incorporaba en la ley inicial de apropiaciones; el segundo, de naturaleza contingente, programaba créditos adicionales que serían absorbidos durante la ejecución presupuestal si ésta era favorable. La aplicación del sistema tuvo como elemento negativo el hecho de que desde el principio se anunció a las unidades ejecutoras no solo la posibilidad de un presupuesto adicional, sino que de antemano se estipulaba una cifra precisa. Todo parece indicar que estas cuantías se interpretaron en la práctica como un derecho para las unidades ejecutoras, y en últimas, el crédito adicional contingente se tornó en la ratificación de gastos ya ejecutados. La influencia de los organismos internacionales fue decisiva para la aplicación del sistema, debido a que en buena parte la generación de contrapartidas no se incorporaba en el presupuesto inicial sino que se acordaba incorporar en las partidas adicionales.

Toda ejecución presupuestal tiene imprevistos que generalmente deben incorporarse en el curso de su desarrollo. Es decir, que existe un porcentaje no programable que deberá instrumentarse a

CUADRO IX – 11
COMPARACION DE LOS CREDITOS ADICIONALES PROGRAMADOS EN EL PLAN DE INVERSIONES PUBLICAS Y LOS CREDITOS NO PROGRAMADOS
($ miles)

Entidades	No Programados	Programados	Total
Planeación	14.576.0	2.000	16.576.0
DANE	32.226.5	–	32.226.5
Servicio Civil	6.500.0	–	6.500.0
D. A. S.	2.306.4	–	2.306.4
Aeronáutica Civil	52.000.0	–	52.000.0
Gobierno	2.060.1	–	2.060.1
Relaciones Exteriores	119.8	–	119.8
Justicia	15.618.0	–	15.618.0
Hacienda	17.000.0	41.375.0	58.375.0
Defensa	73.377.0	–	73.377.0
Policía	24.074.0	–	24.074.0
Agricultura	36.535.7	7.000.0	43.535.7
Trabajo	36.1	–	36.1
Salud	112.401.8	11.500.0	123.901.8
Desarrollo	488.988.3	32.500.0	521.488.3
Minas	338.4	–	338.4
Educación	499.833.1	6.500.0	506.333.1
Comunicaciones			
Obras Públicas	427.553.0	376.152.0	803.705.0
Total	**1.805.544.2**	**477.027.0**	**2.282.571.2**
Porcentaje	79.1%	20.9%	100.0%

Fuente: Programa de Créditos Adicionales 1973. Departamento Nacional de Planeación. Decretos de 1973 sobre Apertura de Créditos Adicionales.

expensas de lo programado. Lo importante sería tratar de establecer este porcentaje de antemano. Los datos del cuadro IX.11 muestran, que las apropiaciones no programadas fueron supremamente altas. De lo anterior se deduce la falta de aplicación de la planeación en las decisiones presupuestales del Estado. Es importante destacar que uno de los propósitos fundamentales de la Reforma Constitucional de 1968 fue evitar el inadecuado manejo del Gasto Público o la llamada "pulverización" del Presupuesto por parte del Legislativo. Con los resultados anteriores podría interpretarse que la situación fundamental no ha cambiado. Es preciso añadir, sin embargo, que estos programas adicionales han sido factor definitivo en las negociaciones del crédito externo. Una vez obtenidos, los recursos se van hacia otros fines.

CUADRO IX – 12
EJECUCION PRESUPUESTAL DE 1973 AFECTADA POR EL ARRASTRE DE AÑOS ANTERIORES[1]
($ millones)

Conceptos	Total
I. Apropiación Definitiva	**30.333.4**
a. Funcionamiento Corrientes	15.042.7
b. Deuda Pública	4.139.6
c. Inversión	11.151.1
II. Acuerdo Definitivo	**27.420.0**
a. Acuerdo inicial	21.277.0
b. Adiciones al Acuerdo	6.143.0
III. Giros 1973	**24.583.6**
a. Corrientes	13.666.2
b. Deuda Pública	3.145.4
c. Inversión	7.772.0
IV. Reservas Años Anteriores	**1.929.9**
a. Reservas 1972	1.610.0
b. Reservas 1971	319.9
V. Tesorería	**2.694.0**
a. Banco de la República	984.0
b. Exigible en Tesorería	1.710.4
VI. Total Exigible (III + IV + V)	**29.207.5**
VII. Pagos 1973	**22.455.4**
a. Corrientes	14.135.5[2]
b. Deuda Pública	3.216.4
c. Inversión	5.103.5[3]
VIII. Pagos 1972 y Anteriores	**3.822.1**
a. Corrientes	1.076.8
b. Deuda Pública	714.5
c. Inversión	2.030.8
IX. Total Pagos	**26.277.5**
a. Corrientes	15.212.3
b. Deuda Pública	3.930.9
c. Inversión	7.134.3
X. Presupuesto Definitivo de Ingresos	**30.333.4**
Reconocimiento Ingresos	**29.271.4**
Recaudos Ingresos	**27.312.6**

Fuentes: Presupuesto de 1973; Acuerdos mensuales de gastos; Informe Financiero de la Contraloría General de la República (Dic./73).
Informe mensual de recaudos Dirección de Impuestos Nacionales: Tesorería General de la República, relación de pagos.

[1] Ajustada para tomar en cuenta cambios en la clasificación del gasto público.

[2] La cifra de funcionamiento se descompone así:

1. Pagos efectuados por Tesorería	9.335.7
2. Estimativos pago por recaudaciones	1.241.9
3. Estimativo pagos situado fiscal e impuesto ventas (70% apropiación definitiva)	2.101.9
4. CAT y CDT.	1.456.0
	14.135.5

[3] Para el caso de la inversión se deduce a lo pagado por Tesorería la parte correspondiente a situado fiscal, y cesión impuesto de ventas.

2. *Conclusiones*

El proceso de ejecución presupuestal consta de varias etapas: cálculos de ingresos del Gobierno (apropiación inicial, créditos adicionales, apropiación definitiva); decisiones de gasto a nivel del Consejo de Ministros y del Director de Presupuesto (acuerdos definitivos); ordenación de pagos y reservas (giros y reservas); y finalmente pagos efectivos de la Tesorería General de la Nación contra los giros anteriores (pagos – presupuesto 1973 + arrastre vigencias anteriores).

Las diferencias estadísticas que se registran en las distintas etapas del proceso permiten comprender la razón por la cual los representantes de las entidades financieras del Estado difieren en la presentación de los resultados. La Contraloría se refiere a reconocimientos de ingresos, mientras el Ministerio de Hacienda en muchas ocasiones habla de los recau-

dos; en cuanto al gasto, la Dirección de Presupuesto y la Contraloría manejan las cifras correspondientes a los giros y reservas, que son la etapa anterior a los pagos efectivos, a los cuales se refiere la Tesorería.

Así, el análisis del problema fiscal sólo puede efectuarse válidamente siguiendo todos los pasos de estimación y ejecución de los ingresos y los gastos.

Es posible confundir a la opinión pública manipulando las cifras para minimizar aparentemente un déficit fiscal si, por ejemplo, se comparan las sumas reconocidas como ingresos, siempre sobreestimadas, con las de los pagos, subestimados en razón de que el desembolso efectivo es la etapa última de la ejecución, y por lo tanto, siempre existen órdenes de pago en trámite, que, en el momento del corte de cuentas, no reflejan la realidad.

Como los recursos efectivos en 1973 resultaron insuficientes para cubrir el total de las apropiaciones, el presupuesto de inversión recibió el impacto de la escasez de fondos (cuadro IX.12). En efecto, de los $11.151.1 millones apropiados para la inversión en 1973, que no incluían los pagos de vigencias anteriores, sólo hubo pagos efectivos por valor de $7.134.3 millones, que comprenden las obligaciones de años anteriores.

Surge como fenómeno preocupante la posible existencia de un déficit que se está tramitanto entre un número de dependencias oficiales diferentes a la Tesorería y que eventualmente presionará sobre las operaciones efectivas de caja. En efecto, la diferencia entre el total exigible ($29.207.5 millones) y el total de pagos ($26.277.5 millones) arroja una cifra de $2.930 millones), que en los primeros meses de 1974 probablemente presionará sobre el nuevo presupuesto de ingresos (cuadro IX.12).