

**EFFECTOS DE LA POLÍTICA FISCAL DEL PRESIDENTE GUILLERMO LEON  
VALENCIA MUÑOZ PERIODO 1962 - 1966 FRENTE AL DÉFICIT FISCAL Y LA  
EVASIÓN DE IMPUESTOS**

**SANDRA ZULUAGA SALAZAR**

**UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE OCCIDENTE  
FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS Y ADMINISTRATIVAS  
DEPARTAMENTO DE CIENCIAS ADMINISTRATIVAS  
PROGRAMA DE CONTADURÍA PÚBLICA  
SANTIAGO DE CALI  
2007**

**EFFECTOS DE LA POLÍTICA FISCAL DEL PRESIDENTE GUILLERMO LEON  
VALENCIA MUÑOZ PERIODO 1962 - 1966 FRENTE AL DÉFICIT FISCAL Y LA  
EVASIÓN DE IMPUESTOS**

**SANDRA ZULUAGA SALAZAR**

**Trabajo de grado para Optar al título de Contador Público Titulado**

**Directora  
MIRYAM RUTH MONTEALEGRE HOFFMANN  
Contadora Pública Titulada**

**UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE OCCIDENTE  
FACULTAD DE CIENCIAS ECONOMICAS Y ADMINISTRATIVAS  
DEPARTAMENTO DE CIENCIAS ADMINISTRATIVAS  
PROGRAMA DE CONTADURIA PÚBLICA  
SANTIAGO DE CALI  
2007**

**Nota de Aceptación:**

Aprobado por el Comité de Grado en cumplimiento de los requisitos exigidos por la Universidad Autónoma de Occidente para optar al título de Contador Público.

Doctor. VICTOR HUGO BECERRA  
Jurado.

Doctora. MYRIAM SALCEDO  
Jurado.

Santiago de Cali, 31 de Octubre de 2007

## CONTENIDO

|  | Pág. |
|--|------|
| RESUMEN  |      |
| INTRODUCCIÓN   | 9    |
| 1. EL FRENTE NACIONAL  | 12   |
| 2. LA POLITICA FISCAL EN LOS AÑOS SESENTA  | 18   |
| 2.1 AJUSTE FISCAL DURANTE LA ADMINISTRACION VALENCIA                               | 19   |
| 2.2 RECOMENDACIONES DE LA MISION TAYLOR  | 19   |
| 3. LA POLITICA MONETARIA   | 21   |
| 3.1 POLITICA Y SITUACION MONETARIA   | 22   |
| 3.2 ECONOMIA SOCIAL  | 26   |
| 3.3 CONSIDERACIONES GENERALES  | 29   |
| 4. POLITICA DE GOBIERNO EN MATERIA FISCAL  | 32   |
| 4.1. EL PROCESO INFLACIONARIO  | 32   |
| 4.2. MEJOR DISTRIBUCION DEL INGRESO NACIONAL                                       | 32   |
| 4.3. DIVERSIFICAR LAS FUENTES DE INGRESOS Y AMPLIAR EL<br>NUMERO DE CONTRIBUYENTES | 32   |
| 4.4. MEDIOS ECONOMICOS PARA EL GOBIERNO  | 32   |
| 5. EL PLAN DE DESARROLLO   | 35   |
| 6. POLITICA CAFETERA   | 47   |
| 6.1. PACTO CAFETERO  | 47   |
| 6.2. POLITICA INTERNA  | 47   |

|                                       |    |
|---------------------------------------|----|
| 6.3 EXPORTACIONES, PRECIOS Y MERCADOS | 48 |
| 6.3.1 Precios                         | 49 |
| 7. AYUDA EXTERNA                      | 51 |
| 8. POLITICA FISCAL Y TRIBUTARIA       | 54 |
| 9. IMPUESTO SOBRE LAS VENTAS          | 67 |
| 10. DEFICIT FISCAL                    | 69 |
| 11. EVASION TRIBUTARIA                | 71 |
| 12. CONCLUSIONES                      | 73 |
| 13. RECOMENDACIONES                   | 75 |
| BIBLIOGRAFIA                          | 77 |

## LISTA DE TABLAS

|   | Pág. |
|---|------|
| Tabla 1. Medios de Pago en Circulación                                | 23   |
| Tabla 2. Índices Nacionales de Precios al Consumidor                  | 25   |
| Tabla 3. Informe Sobre las Importaciones y su Valor                   | 39   |
| Tabla 4. Informe Sobre las Exportaciones en Colombia                  | 40   |
| Tabla 5. Valor de las Exportaciones de Café                           | 42   |
| Tabla 6. Registro de Importaciones                                    | 45   |
| Tabla 7. Exportaciones de Café por Destinos                           | 51   |
| Tabla 8. Gobierno Nacional, Ingresos, Gastos y Situación Presupuestal | 55   |
| Tabla 9. Gastos del Gobierno Nacional                                 | 58   |
| Tabla 10. Ingresos Corrientes del Gobierno Nacional                   | 61   |
| Tabla 11. Ingresos Impuesto de Renta y Complementarios                | 62   |
| Tabla 12. Productividad de los Proyectos Fiscales                     | 65   |

## LISTADO DE GRAFICOS

|   | Pág. |
|---|------|
| Gráfico 1. Comportamiento de las Importaciones en Colombia            | 40   |
| Gráfico 2. Comportamiento de las Exportaciones en Colombia            | 41   |
| Gráfico 3. Gastos del Gobierno Nacional                               | 59   |
| Gráfico 4. Ingresos del Gobierno Nacional                             | 61   |
| Gráfico 5. Porcentaje Anual del Impuesto a la Renta y Complementarios | 63   |

## RESUMEN

Este trabajo es el producto final de todas y cada una de las investigaciones sobre el inicio, desarrollo y conclusión del periodo presidencial del Dr. Guillermo León Valencia Muñoz (1962 – 1966). Dicho documento esta conformado por los apartes más importantes y significativos de este gobierno, como fue la creación del impuesto sobre las ventas, la creación de nuevos municipios y de instituciones como la Junta Monetaria, máxima institución en la materia.

Durante el desarrollo de dicha investigación se observó, que no siempre el gobierno estuvo marcado por el continuo déficit fiscal, que no era otra cosa, más que la ejecución a la ligera de los presupuestos gubernamentales, sin tener en cuenta factores sociales y económicos por los cuales atravesaba el país, lo que llevaría a empañar el desarrollo del gobierno.

Observé que durante dicho gobierno, nacieron las principales organizaciones de izquierda que aun hoy empañan la paz del país. Así mismo cabe anotar que los únicos recursos con los que contaba el gobierno para su desempeño y cumplimiento de proyectos era la captación de impuestos, tanto directos como indirectos, pero en dicha materia (para la época), eran muchos los beneficios otorgados a las clases industriales del país, lo que llevaba al gobierno a no poder cumplir las metas en áreas como la educación, vivienda y el desarrollo social del país.

El Dr. Guillermo León Valencia, realizó un gobierno integral, tratando de darle al país un norte mas despejado, con el único pensamiento de brindarle al pueblo colombiano la esperanza de un mejor mañana.

En materia tributaria sus decisiones siempre estuvieron encaminadas a permitir que los recursos que el gobierno obtuviera, pudieran ser compatibles, con el objeto de procurar una redistribución de la renta nacional.

Para los temas de evasión y déficit se investigo sobre si las reformas tributarias de la época cumplieron el objetivo para las cuales fueron creadas.



## INTRODUCCION

El objetivo del presente trabajo es analizar la política fiscal a lo largo del periodo presidencial 1962 – 1966, con énfasis en los diferentes factores económicos y de política que determinaron los aciertos y las dificultades fiscales que enfrentó el país, durante este periodo de gobierno.

La investigación contribuye a una mejor comprensión de la situación y manejo fiscal durante dicho periodo presidencial, sobre los principales inconvenientes que se presentaron y cuales fueron las soluciones dadas, hecho que deberá ahondar en como fue enfrentada la situación fiscal.

Con el fin de cumplir con el objetivo, el documento analiza los diferentes episodios que dan origen a las reformas tributarias, la situación del país, sus finanzas y su entorno socio – político. Así mismo se analiza los efectos de la política fiscal, del presidente Valencia durante su mandato, en relación al déficit fiscal y la evasión de impuestos. Para este periodo se explica el origen de los logros y de las dificultades fiscales, su naturaleza y magnitud de las reformas que emprendieron para solucionarlos.

El gobierno del entonces presidente Guillermo León Valencia Muñoz, se vio enmarcado por dos sucesos importantes en el inicio de su gobierno, como fue, la Ley 81 de 1960, la cual regía el impuesto sobre la renta y complementarios y desde el periodo anterior sufre modificaciones, así mismo se da origen a la creación del impuesto a las ventas, lo que se constituyó como un factor de gran importancia histórica. La captación de dicho impuesto solo se inicio en el año de 1965.

La situación monetaria del país, al inicio de dicho gobierno registró un aumento considerable en los medios de pago, debido a las emisiones autorizadas por las leyes 53 y 71, que se hicieron necesarias para equilibrar el déficit fiscal para los años de 1961 y 1962. Dichas emisiones obedecieron a la necesidad de poner al día los pagos atrasados de la Nación.

Así mismo este gobierno, trabajó durante su administración en la austeridad del gasto publico, debido a la deficiencia en los ingresos del Estado y las diversas circunstancias, como fue una tasa de cambio internacional sobrevaluada, lo que

obligó al Banco de la Republica a realizar esfuerzos mediante compras libres al mercado, para atender las exigencias del mercado certificado. Durante este periodo, el gobierno tuvo constantemente la presión del sector agrícola para obtener crédito bancario, entonces la Junta Directiva, se vio en la necesidad de emitir dos resoluciones, por las cuales se autorizaban a los bancos a utilizar tres puntos mas de encaje legal en operaciones de préstamos a dicho sector.

La ayuda externa durante el periodo del Dr. Valencia, se constituyo en un elemento indispensable para el rápido desenvolvimiento de nuestro país.

Antes de dar inicio a lo que sería el gobierno del Dr. Guillermo León Valencia (1962 – 1966), debemos realizar un pequeño, pero significativo recorrido de lo que fue un aparte de la historia del País, que para su época marcaría el inicio de una nueva forma de gobernar. La creación del Frente Nacional, el cual nace como una alianza entre los dos partidos que por ese entonces existían en Colombia.

## 1. EI FRENTE NACIONAL

El período del Frente Nacional, posterior a la dictadura de Rojas (1953-1957), marcó la vida política del país hasta la actualidad por su desafortunada fórmula: “salvadora de paz” y de alternancia del poder entre los dos partidos históricos (liberal y conservador) durante diez y seis años (1958-1974), pero, principalmente, por sus actuaciones de exclusión y represión política a terceros partidos, movimientos y protestas sociales, organizaciones y agremiaciones de base. El análisis de este fenómeno político, señala la transición que se hizo de la dictadura a la democracia limitada y restringida del FN, se constituyó en un tema de actualidad, a propósito de los principales actores de la guerra: militares, grupos al margen de la ley y sociedad civil. Más aún, cuando de nuevo se revivieron debates que se creían resueltos o, al menos, discutidos y esclarecidos sobre las facultades de los militares en el Estado colombiano, así como sobre su papel en la preservación de la legitimidad política del país.

El pacto bipartidista del Frente Nacional no fue un fenómeno único en la historia de Colombia: Uruguay y Venezuela en las décadas del 50 y 60, y luego Chile y Argentina en los 80 vivieron algo semejante durante la transición a sus democracias. Jonathan Hartlyn, en su libro *La política del Régimen de coalición* dice: “La experiencia del Frente Nacional en Colombia, ha denominado a este proceso consociacionalismo para explicar un fenómeno político por el cual las clases dirigentes tradicionales forman amplias coaliciones en momentos de transición hacia un gobierno democrático”<sup>1</sup>.

En el caso colombiano, tendríamos que preguntarnos ¿hasta qué punto la coalición bipartidista del FN dio vía libre hacia una transición política democrática, cuando hay una importante producción literaria sobre este tema que persiste en considerar que una verdadera transición política ocurre cuando un régimen anterior deja de existir para dar paso a otro distinto? Ahora bien, si se asumiera la acepción literal de este término, tal como ha quedado indicado, no cabe duda que

---

<sup>1</sup> HARTLYN, Jonathan. *La política del Régimen de coalición: La experiencia del Frente Nacional en Colombia*. Bogotá: Centro de Estudios Internacionales de la Universidad de los Andes (CEI) - Ediciones Uniandes - Tercer Mundo Editores, 1993. p. 14, 25.

en Colombia el final de la dictadura y el pacto bipartidista del Frente Nacional no se constituyó en un transparente proceso de transición política, pues el nuevo régimen nacionalista no era la expresión de un estado socio - político en el cual el anterior dejaba de existir plenamente, pese a que alrededor de la dictadura se movilizaron fuerzas sociales y políticas en busca de una transformación del régimen anterior.<sup>2</sup>

Este acuerdo, que pactó la alternancia del poder durante dieciséis años (1958-1974), a lo último implicaría la puesta en ejecución de toda clase de experimentos sociales con el propósito de relegitimar el nuevo sistema político, al igual que sus propios: "jefes naturales"<sup>3</sup> pero logró el efecto contrario. Las medidas relegitimatorias eran tan evidentes y forzadas que no hizo sino desvirtuar aun más el dominio tradicional que los representantes de los dos partidos se habían forjado durante décadas.

La dirección del "cambio social" fue canalizada casi por los mismos actores del liberalismo y del conservatismo que cuatro años atrás habían apoyado el golpe militar. Lo que en realidad ocurrió entre la caída de Rojas y la instauración del Frente Nacional fue el tránsito hacia un régimen democrático limitado y restringido, suscitado por el temor de las elites de los dos partidos a ser excluidas del poder por el gobierno militar, la violencia en el campo y el estancamiento económico. Estas fueron las razones por las cuales para Marco Palacios el FN fomentó: "Una pedagogía del compromiso entre dos partidos cada vez más parecidos. Pero no consiguió cimentar una cultura política democrática y desaprovechó la oportunidad de emprender reformas sociales básicas". Así mismo, el Frente Nacional desarrollo una actitud intolerante frente a la oposición: "Es la historia de la persecución y represión del Movimiento Revolucionario Liberal y la Alianza Nacional Popular entre 1960 y 1972 y relegó a un segundo plano los elementos desencadenantes del conflicto político, como el tema agrario; en cuanto tuvo que

---

<sup>2</sup> Para el caso colombiano, Hartlyn dice lo que fue un mecanismo que las elites pudieron utilizar, como consecuencia de lo siguiente: Una vez establecido, el régimen consociacionista impuso ciertas restricciones y límites en el ámbito y la naturaleza de la actividad política y favoreció ciertas clases de canales políticos sobre otros, a medida que los actores del régimen trataban de llevar a cabo sus políticas; ver: *Ibíd.*, p. 15, 298-304.

<sup>3</sup> SANTAMARÍA, J. (comp.). *Transición la democracia en el sur de Europa y América Latina*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas, 1981. p. 372. Aunque no se puede ignorar que las protestas y manifestaciones que se hicieron desde la universidad para apoyar la caída de Rojas del poder podrían haber interpretado la necesidad de transformaciones políticas en el país, el final de la dictadura no dio paso a un proceso de transición, en el cual el estado anterior hubiese dejado de existir para dar paso a otro, como se conoce en otros contextos de la historia política del siglo XX, como Portugal, España o Grecia.

responder a éstos, abusó del estado de sitio”<sup>4</sup>. De manera que la sociedad civil no tuvo un escenario apropiado para la libre participación política, pese a que siempre estuvo buscando alternativas de solución y respuestas a la restringida democracia de este período. Se sabe que hubo un gran número de protestas sociales de todo orden que incluían desde las campesinas hasta las gremiales, pasando por las estudiantiles, obreras, sindicales, indígenas o de mujeres<sup>5</sup>.

Es cierto que en un comienzo el plebiscito contó con el respaldo de amplias mayorías para apoyar el Frente Nacional (95.2% a su favor<sup>6</sup>), pero durante el desenvolvimiento de los cuatro gobiernos de éste el abstencionismo estuvo por encima del 50%. Pero también es cierto que con este mecanismo se redujo la violencia partidista, pero no menos cierto que dio origen a otras formas de violencia al mismo tiempo que los dos partidos se tornaban más homogéneos y se desvanecía el ya frágil "carisma tradicional" de sus representantes. El año 1964 se consideró como el año en el cual nació el ELN, en la vereda La Fortuna del municipio de San Vicente de Chucurí, departamento de Santander; un año después se daría a conocer en la famosa “toma de simacota”, en el mismo departamento. Para este mismo año se podría decir que nacieron las Fuerzas Armadas Revolucionarias (FARC) con la operación del 14 de junio de ese año desarrollada por la VI Brigada del Ejército colombiano para desalojarlos de Marquetalia, en el departamento del Tolima. Estos dos grupos revolucionarios también recibieron en sus filas a individuos de las guerrillas liberales de extracción campesina que se organizaron poco después del asesinato de Jorge Eliécer Gaitán.

En lo militar, tras la riesgosa experiencia de la dictadura, el FN alejó a las fuerzas armadas de su participación en política, delegándoles exclusivamente el manejo

---

<sup>4</sup> PALACIOS, Marco. Parábola del liberalismo. Bogotá: Norma, 1999. p. 271. Pese a esto, a partir de la segunda mitad del siglo XX el país entró en una etapa de agudas transformaciones como consecuencia del proceso de modernización del Estado en su intento de dar respuesta a las demandas insatisfechas de la población como redistribución económica, cobertura educativa y participación política.

<sup>5</sup> ARCHILA NEIRA, Mauricio. Protesta social y estado en el Frente Nacional. En: Controversia. Bogotá. CINEP. N° 170 (1997); p. 10 .Mauricio Archila prefiere utilizar el concepto teórico de protesta social, en lugar de movimiento social. Para Archila, la Protesta Social es "toda acción social colectiva que expresa intencionalmente demandas o presiona soluciones ante el estado - en sus diversos niveles -, entidades privadas o individuos".

<sup>6</sup> PALACIOS, Marco. Entre la legitimidad y la violencia: Colombia 1875-1994. Bogotá: Norma, 1995. p. 219.

del orden público en el país<sup>7</sup>. No obstante, en 1965, se le otorgó a la Justicia Penal Militar el derecho de juzgar civiles y de hacer más efectivo el artículo 121 sobre el Estado de sitio de la Constitución de 1886, el cual le otorgaba competencias especiales al gobierno para mantener el orden público en caso de guerra exterior o de conmoción interior, conforme a las facultades legales que la Constitución otorgaba para tiempos de guerra o de perturbación del orden público.

Con respecto a las fuerzas militares, también es importante tener en cuenta las implicaciones que tuvieron para el FN las actuaciones ideológicas y tácticas de la alta oficialidad en el manejo del orden público con sus consecuentes lesiones a la legitimidad del régimen. En efecto, las fuerzas armadas, que habían iniciado su profesionalización en 1907, contaron con la primera generación de altos oficiales en 1943. Algunos de estos oficiales formaron el primer Batallón Colombia que participó en la guerra de Corea (1951-1954); al regreso, se vieron abocados al conflicto interno del país que en ese momento enfrentaba la dictadura de Rojas con las cuadrillas liberales. Uno de esos oficiales era el general Alberto Ruiz Novoa, quien en 1960 diseñaría el "Plan Laso" el cual incluyó operaciones cívico-militares en las regiones de mayor conflicto en su momento, como lo fuera el eje cafetero, norte del Valle y sur del Tolima.

Hacia 1964, este Plan se puso a prueba, una vez más, con el ataque a las famosas "repúblicas independientes" (Sumapaz, Marquetalia, El Pato, Río Chiquito, Ariari) donde el componente militar tuvo más peso que el cívico. El ataque a Marquetalia, durante el gobierno de Guillermo León Valencia, fue de tal brutalidad que no se escatimó en usar el NAPALM\* como medio de lucha antisubversiva en sus zonas de influencia.

La manera como Valencia reprimió la región de Marquetalia guarda similitudes con el ataque a Villarrica durante el gobierno militar de Rojas Pinilla, porque simbolizó la "victoria" del gobierno sobre la subversión y "un monstruoso error histórico por parte de la clase dirigente colombiana".

---

<sup>7</sup> LEAL BUITRAGO, Francisco. El oficio de la guerra: La Seguridad Nacional en Colombia. Bogotá: Tercer Mundo Editores - Universidad Nacional. p. 70-73. Esto fue evidente tras el discurso de Alberto Lleras Camargo en 1958 a los oficiales de la guarnición de Bogotá en el Teatro Patria.

\* El NAPALM o gasolina gelatinosa es un combustible que produce una combustión más duradera que la de la gasolina simple. Esta característica ha hecho que sea utilizado por algunos ejércitos en varias guerras. Agente gelificante, constituido originariamente por palmitato de sodio y, en la actualidad, por palmitato de aluminio. Su principal aplicación la constituyen las cargas de terminadas bombas de aviación, si bien se emplea en menor medida en lanzallamas, bombas de mano y minas.

En cuanto al tema agrario, el Frente Nacional, en sus diferentes etapas de gobierno, intentó aliviar la aguda situación del sector rural, impulsando de nuevo la reforma agraria. Para esto el gobierno de Lleras Camargo (1958-1962) diseñó un programa social en el sector rural mediante la creación de una Comisión Especial de Rehabilitación que trabajó en conexión con los equipos polivalentes y las bolsas de propiedad raíz. Sus objetivos eran: otorgar créditos para la compra y recuperación de fincas, prestar atención comunitaria y realizar obras de infraestructura. Pero lo enredando de los procedimientos jurídicos y la falta de estrategias logísticas adecuadas hicieron sucumbir este programa. En un país de fuerte vocación campesina, en vías de urbanización, era muy lógico tomar medidas urgentes en el sector rural. No obstante ¿hasta qué punto se trataba realmente de aliviar la situación en el campo?

Todas las medidas, en materia social, que se impulsaron durante los gobiernos del Frente Nacional quedaron a medio camino, ya sea por falta de voluntad política o malos procedimientos en su diseño.

La reforma agraria fue recortada cada vez más en sus alcances. La ley 135 de 1961 o ley de Reforma Agraria fue acompañada por la creación del Instituto Colombiano de la Reforma Agraria (INCORA), con el fin de administrar los recursos del Estado para hacer efectivos sus programas. Dos años después se reunió un tímido Consejo Social Agrario<sup>8</sup> para impulsar las iniciativas en esta vía, pero la falta de contundencia en los planes y directrices adormecieron la Reforma hasta recibir la estocada final en 1973 en los acuerdos de Chicoral que, en definitiva, conducirían al "abandono de toda pretensión distributiva de la gran propiedad territorial".

En fin. No se niegan los intentos progresistas que pudieran haber existido en cada uno de los programas de gobierno del Frente Nacional: "el gobierno de la restauración" de Alberto Lleras Camargo (1958-1962); "el gobierno de la pacificación" de Guillermo León Valencia (1962-1966); "el gobierno de la modernización económica" de Carlos Lleras Restrepo (1966-1970) y "el gobierno de las cuatro estrategias" de Misael Pastrana Borrero (1970-1974); sin embargo, como lo anota Marco Palacios: "Estos objetivos quedaron en el papel, ante la ausencia de una opinión independiente y bloqueo de la participación popular. El interés público fue reducido a la eficiencia de las metas de modernización económica, la legitimidad quedó ajustada al ritual electoral en medio de altas tasas de abstención".

---

<sup>8</sup> GILHODES, Pierre. La cuestión agraria en Colombia (1958-1985). En: Revista Tirado Nueva Historia de Colombia. 1989. p. 15-16.



Estos intentos buscaron siempre la relegitimación de un sistema político excluyente, dentro de una democracia oligárquica que convirtió los dos partidos políticos en simples maquinarias captadoras de votos. De otra parte, los partidos perdieron el norte y el fin por el cual habían pactado una amplia coalición para derrocar a Rojas: la consecución de la paz y la representación de la sociedad civil ante el Estado.

Así después de realizar un bosquejo de lo que fue la creación del Frente Nacional, sus logros y fracasos y el como los gobiernos posteriores recibirían al país, nos adentraremos en lo que fue el gobierno del conservador Guillermo León Valencia (1962-1966), fue el segundo mandatario de la coalición frente nacionalista.

Entre otras medidas, el gobierno creó la Junta Monetaria, máxima autoridad en esta materia, introdujo el impuesto a las ventas, fortaleció el sistema educativo, incentivó la explotación petrolera e incrementó la red vial. Desde el gobierno, hizo frente a la violencia de las guerrillas y reprimió la acción de la izquierda y de los movimientos estudiantiles. Bajo su mandato se tomaron importantes medidas económicas, educativas y de infraestructura que contribuyeron a modernizar el país.

Sin embargo, el incremento de la deuda externa fue el costo de todas estas actividades, aumentada por la creciente burocracia.

## **.2. LA POLITICA FISCAL EN LOS AÑOS SESENTA (1960-1970)**

Para irnos adentrando en el tema, se deberá hacer una revisión de lo que fue la política fiscal durante este decenio, por ello analizaremos con detalle su desarrollo.

Durante los primeros cinco años de la década, las finanzas públicas tuvieron como determinante de fondo una economía con severas restricciones de balanza de pagos, como resultado de la alta dependencia en las exportaciones de café. Los precios continuaron su ritmo descendente registrado desde 1956 y que se prolongaron hasta 1967. El debilitamiento del sector externo llevó a las autoridades a establecer un severo control a las importaciones en 1962 y a adelantar significativas devaluaciones de la tasa de cambio durante los años de 1962, 1963, 1965 y 1966, que muy rápidamente perdieron su impacto cambiario al reflejarse en incrementos en los precios internos. Luego de la devaluación de 1965, la cual ascendía al 17% se adelantó un esfuerzo frustrado de liberalización de importaciones con un rápido retorno al esquema de controles. Estas condiciones adversas se vieron reflejadas también en una desaceleración en la tasa de crecimiento de la economía motivada en una reducción en el coeficiente de inversión en la economía. Tanto la crisis en la balanza de pagos, como la situación general de la economía y las finanzas públicas, registraron una significativa corrección y mejoría entre 1967 y 1970, como resultado del conjunto de políticas adoptadas bajo la administración Lleras Restrepo. Hay que notar que de acuerdo a las cifras esto es cierto para el comercio exterior y el producto, pero no para el balance fiscal.

El análisis de los resultados macroeconómicos durante los primeros cinco años de los sesenta muestra una plena consistencia con lo descrito arriba con relación al comportamiento general de la economía. Respecto a las cifras fiscales, como se manifestó anteriormente, se presentan algunas diferencias. La carga tributaria del gobierno se mantuvo en descenso durante la primera mitad de la década. La explicación más ampliamente compartida es que la ley 81/60 redujo los recaudos porque disminuyó las tarifas a ingresos inferiores, aumentó la deducción de costos, creó mayores incentivos tributarios a las industrias y creó compensaciones por pérdidas a los agricultores.

Esta década también se destacó por el debilitamiento de los ingresos provenientes del impuesto de aduanas debido a la restricción de las importaciones, y el déficit de 1962 fue atribuido a los resultados negativos de la ley 81/60.

Luego de una recuperación transitoria en 1964 como resultado de mayores recaudos sobre el nuevo impuesto de ventas adoptado y de un nuevo año de déficit en 1965 debido a la disminución del crecimiento de la economía en ese año, las finanzas públicas registraron en 1966 un superávit.

El financiamiento de los crecientes déficit fiscales condujo a una elevación significativa del endeudamiento del gobierno. Las cifras indican que mientras el endeudamiento público en los cincuenta se mantuvo alrededor de 6% del PIB, entre 1960 y 1965 fluctuó entre un 7% y 15%.

## **2.1. AJUSTE FISCAL DURANTE LA ADMINISTRACIÓN VALENCIA**

La difícil situación de las finanzas del gobierno durante los dos primeros años de la década llevó a las autoridades a adoptar medidas de urgencia dirigidas especialmente a elevar los ingresos para compensar los efectos adversos de la ley 81/60. Lo primero que se hizo en 1962 fue establecer un diferencial cambiario sobre las exportaciones de café y petróleo. La ley 21/63 aprobó un impuesto general a las ventas que exceptuó únicamente alimentos, medicinas, y textos escolares, y fijó una sobretasa temporal descendente en el impuesto sobre la renta entre 20,1% y 5% para el período de 1963 a 1965.

Otra reforma importante en términos fiscales fue la adopción de un nuevo Estatuto Orgánico del presupuesto. Al respecto, cabe recordar que el presidente Alberto Lleras (59) mediante el ejercicio de las facultades extraordinarias de la ley 19 de 1958 había dictado el Decreto Legislativo 1016 de 1960, mediante el cuál se fijaron los procedimientos para la programación del presupuesto. Este fue modificado con el Decreto 1675/64 con el argumento principal que era importante introducir una mayor flexibilidad al gasto público con la introducción de que cada programa debería desarrollar su propio presupuesto.

## **2.2. RECOMENDACIONES DE LA MISIÓN TAYLOR**

La Misión Taylor (1965) confirmó que el recaudo de los impuestos directos se habían debilitado como resultado de la ley 81/60 y que este hecho se buscó corregir con la sobretasa de renta establecida en la ley 21/63. De otro lado, destacó que Colombia disponía de una estructura de impuestos directos, conformada por el trípode de impuesto a la renta, al exceso de utilidades y al patrimonio, que era importante mantener y reforzar. Recomendó unificar las tarifas de renta a las sociedades sin que estas fueran diferenciadas por tipo de sociedad, dejando solo dos tarifas. Criticó el régimen de exenciones a renta entonces vigente y sugirió el establecimiento de la retención en la fuente. La misión discutió

en detalle la situación de la agricultura y propuso el establecimiento de un impuesto presuntivo a los ingresos del agro aplicando una tarifa del 10% sobre el valor de los predios. Con respecto a la tributación indirecta exaltó los esfuerzos del gobierno en el establecimiento del impuesto a las ventas con tasas, según el producto, de 3%, 5%, 8% y 10%, con respecto a este aspecto la misión hizo mucho énfasis. Sin embargo, criticó también la destinación especial de algunos tributos. A la vez anotó que la volatilidad observada en los recaudos de aduanas obedecía a la política de importaciones y que la estructura arancelaria debía ser moderada y estructurada con base en impuestos ad valorem; además, que la protección industrial no debía fundamentarse en la protección arancelaria. Sugirió eliminar controles cuantitativos a las importaciones indicando una preocupación por el creciente contrabando. La misión también analizó en detalle las finanzas de las entidades descentralizadas, incluyendo el monto de las transferencias que les hacía el gobierno y recomendó que sus presupuestos anuales fueran aprobados por el ejecutivo y posteriormente incorporados al Presupuesto General de la Nación. Finalmente, se sugirió trasladar a los departamentos la participación del gobierno en los impuestos al licor, al tabaco y fortalecer el impuesto a la gasolina.

### 3. LA POLÍTICA MONETARIA

El error de la política monetaria del periodo 1962-1966, radicó en el acelerado desarrollo que se pretendía, y para lograrlo no se dudo ni un momento en aumentar el medio circulante más allá del crecimiento de la productividad. También se intentó controlar el alza de los precios, controlando las importaciones, exportaciones y los precios de los productos de primera necesidad. Todos estos controles que fueron impuestos en su momento produjeron un desorden económico, eliminando la competencia e introduciendo la ineficiencia en la agricultura y la manufactura. Por esta razón lejos de tener un desarrollo más acelerado, esta política detuvo el crecimiento de la economía y amenazo con provocar una conmoción social. Tanto para el sector privado como público la expansión monetaria fue general, pero este primero debió ser frenado para permitir que el segundo continuara con su expansión. Sin embargo, las actividades antes mencionadas poseen poca importancia comparadas con los gastos públicos y sus correspondientes déficit fiscales. Estos son los verdaderamente responsables de la inflación y del desorden económico por el que atravesaba el país.

El señor Ministro de Hacienda Doctor Diego Calle Restrepo ha dicho “que la incidencia del gasto publico total no alcanza el 10% de la renta nacional y que ahí estriba el mal. Que para lograrlo, el Estado debe aumentar los impuestos y así no tener que recurrir a la financiación deficitaria.”<sup>9</sup>

En el análisis efectuado por el Ministro de Hacienda sobre la situación económica del país, nos deja mucho que pensar y una cosa si es segura, que el actual presupuesto tenía que ser mas del 10% de la renta nacional, y adicionalmente teniendo en cuenta la economía de Colombia, el presupuesto para ese momento era demasiado alto, y no se podría sostener un presupuesto efectuado por cinco mil millones de pesos. Pero se cuestiona uno, como es posible que dicha suma sea solo el 10% de la renta nacional, cuando en verdad nadie suponía a cuanto podría ascender la renta nacional colombiana, y que en esos momentos existía una depreciación monetaria continua, lo que acrecentaba mas la dificultad de obtener unos cálculos acertados. Sin embargo ciertas comparaciones sí nos pueden dar una idea de la relativa proporción del presupuesto en la economía

---

<sup>9</sup> ECHAVARRIA OLOGAZA, Hernán. Política Monetaria y Eficiencia en la Producción. En: Revista Economía Colombiana. Vol. 15, No. 4 (oct 1964); p. 4.

colombiana de la época, como fue en su momento la totalidad de la cosecha de café la cual no alcanzaba a los cinco mil millones, luego ¿el presupuesto nacional era mas cuantioso que toda la producción nacional de café? pero nadie en su momento se atrevió a afirmar que la industria cafetera solo representaba el 10% de la producción nacional. Lo mismo ocurrió con las importaciones, dicha actividad también alcanza los cinco mil millones, pero como en la anterior comparación tampoco nadie afirmaba que las importaciones representaban el 10% de la renta nacional.

Estas comparaciones fueron útiles en su momento para demostrar que los cálculos efectuados por el señor Ministro de Hacienda de la época no eran objetivos y que por el contrario el presupuesto presentado de cinco mil millones de pesos si era un presupuesto alto para el país y seguramente uno de los factores que estaban deprimiendo el nivel de vida del pueblo.

### **3.1. POLÍTICA Y SITUACIÓN MONETARIA**

A partir de 1961 comenzó a registrarse un aumento muy considerable de los medios de pago. En noviembre y diciembre del año 1960, dicho proceso alcanzo proporciones criticas, como resultado de las emisiones autorizadas por las leyes 53 y 71, cuyo fin era el de poder equilibrar los déficit fiscales de 1961 y 1962. Las referidas emisiones obedecieron a la necesidad imperiosa de poner al día, al menos hasta un límite razonable, los pagos de la Nación que se encontraban atrasados.

El incremento de los medios de pago al cual se ha hecho referencia puede apreciarse en la siguiente tabla:

**Tabla 1. Medios de pago en circulación**

| <b>MEDIOS DE PAGO</b> |            |                |          |                                    |                     |                         |                            |   |                                     |
|-----------------------|------------|----------------|----------|------------------------------------|---------------------|-------------------------|----------------------------|---|-------------------------------------|
| (Millones de Pesos)   |            |                |          |                                    |                     |                         |                            |   |                                     |
| Fin de                | Mes        | Medios de Pago | Efectivo |                                    |                     |                         |                            |   | Depositos en cta cte en Sistema Bca |
|                       |            |                | Subtotal | Moneda Fuera de Bancos             |                     |                         |                            | Depositos de particulares en el Bco de la Republica |                                     |
|                       |            |                |          | Billetes del Banco de la Republica | Moneda de Tesoreria | Caja Sistema Financiero | Caja Bando de la Republica |   |                                     |
| 1961                  | Marzo      | 4.189,6        | 1.255,2  | 1.318,6                            | 63,5                | 144,9                   | 9,4                        | 27,3  | 2.934,4                             |
|                       | Junio      | 4.271,2        | 1.300,8  | 1.368,3                            | 66,3                | 133,4                   | 11,2                       | 10,8  | 2.970,3                             |
|                       | Septiembre | 4.626,7        | 1.270,7  | 1.366,7                            | 67,0                | 160,3                   | 10,1                       | 7,4   | 3.356,0                             |
|                       | Diciembre  | 5.112,4        | 1.849,6  | 1.914,0                            | 69,1                | 128,4                   | 9,2                        | 4,0   | 3.262,9                             |
| 1962                  | Marzo      | 5.148,1        | 1.422,3  | 1.519,0                            | 69,3                | 174,5                   | 9,9                        | 18,5  | 3.725,8                             |
|                       | Junio      | 5.078,0        | 1.465,5  | 1.568,1                            | 69,9                | 169,1                   | 9,0                        | 5,6   | 3.612,8                             |
|                       | Septiembre | 5.246,2        | 1.469,4  | 1.573,4                            | 71,3                | 181,7                   | 8,4                        | 14,8  | 3.776,8                             |
|                       | Diciembre  | 6.168,8        | 2.143,5  | 2.214,0                            | 72,8                | 165,0                   | 7,2                        | 28,9  | 4.025,2                             |
| 1963                  | Marzo      | 5.756,9        | 1.640,1  | 1.745,7                            | 73,8                | 202,8                   | 7,4                        | 30,7  | 4.116,9                             |
|                       | Junio      | 6.235,1        | 1.843,5  | 1.929,7                            | 74,4                | 193,0                   | 6,8                        | 39,1  | 4.391,6                             |
|                       | Septiembre | 6.426,2        | 1.745,7  | 1.891,0                            | 78,1                | 236,9                   | 7,3                        | 20,8  | 4.680,5                             |
|                       | Diciembre  | 6.922,5        | 2.559,9  | 2.661,0                            | 81,8                | 199,0                   | 6,8                        | 22,8  | 4.362,7                             |
| 1964                  | Marzo      | 7.448,2        | 1.909,7  | 2.130,7                            | 84,6                | 326,8                   | 7,4                        | 28,6  | 5.538,5                             |
|                       | Junio      | 7.563,7        | 2.144,1  | 2.282,1                            | 88,4                | 227,3                   | 8,1                        | 9,0   | 5.419,6                             |
|                       | Septiembre | 8.089,0        | 1.976,5  | 2.224,6                            | 90,6                | 337,5                   | 9,2                        | 8,0   | 6.112,5                             |
|                       | Diciembre  | 8.369,7        | 3.122,4  | 3.286,4                            | 98,9                | 260,6                   | 9,9                        | 7,6   | 5.247,3                             |
| 1965                  | Marzo      | 8.429,4        | 2.140,0  | 2.410,3                            | 101,4               | 368,2                   | 12,5                       | 9,0   | 6.289,4                             |
|                       | Junio      | 8.558,7        | 2.359,1  | 2.544,5                            | 104,0               | 289,3                   | 13,6                       | 13,6  | 6.199,6                             |
|                       | Septiembre | 9.172,1        | 2.210,4  | 2.448,5                            | 104,7               | 347,1                   | 12,4                       | 16,7  | 6.961,8                             |
|                       | Diciembre  | 9.680,1        | 3.612,6  | 3.764,4                            | 107,3               | 267,4                   | 9,3                        | 17,6  | 9.067,5                             |
| 1966                  | Marzo      | 9.853,3        | 2.552,4  | 2.826,7                            | 108,6               | 381,7                   | 10,5                       | 9,3   | 7.300,9                             |
|                       | Junio      | 9.924,2        | 2.778,3  | 3.023,3                            | 110,8               | 362,6                   | 9,8                        | 16,7  | 7.145,9                             |
|                       | Septiembre | 10.372,3       | 2.639,2  | 2.931,7                            | 113,2               | 401,3                   | 9,3                        | 4,9   | 7.733,1                             |
|                       | Diciembre  | 11.035,3       | 4.139,5  | 4.242,2                            | 116,0               | 246,1                   | 8,0                        | 35,4  | 6.895,7                             |

Fuente: RODRIGUEZ, José Armando. Las Finanzas Públicas de los Años Sesenta. En: Revista Economía Colombiana. Vol. 5, No. 2 (sep 1966); p. 33 – 34.

De lo anterior se puede decir que los déficit fiscales de 1961 y 1962, los cuales tuvieron que equilibrarse mediante emisiones, se produjeron a pesar de la política de austeridad con relación a los gastos públicos, adelantada por la administración anterior (Leras Camargo) y por la administración del Presidente Guillermo León Valencia, como resultado de deficiencia en los ingresos del Estado. Así mismo cabe anotar que durante 1963 se mantuvo una tasa de cambio internacional sobrevaluada, dicha circunstancia obligo al Banco de la Republica a realizar esfuerzos cuantiosos, mediante compras en el mercado libre, para así poder atender las exigencias del mercado certificado, esto trajo como consecuencia las crecientes perdidas en la cuenta especial de cambio, con cargo al Gobierno Nacional. Dichas perdidas para el año 1962 ascendieron a la suma de

\$427.808.917,88. Para octubre de ese mismo año se había calculado que por este proceso de acción del Banco, el Tesoro Publico, perdía al año y producía como emisión primaria una suma anual a los cuatrocientos millones de pesos. Pero el aumento de los medios de pago, como resultados de las acciones tomadas, solo constituyó una parte del proceso de expansión monetaria que sufrió el país.

Pero como toda acción tiene su reacción, el país no tardo mucho en sentir como se elevaron los depósitos de los bancos comerciales. Además, el rápido aumento de los precios, resultado del rápido incremento de los medios de pago, produjo como consecuencia un aumento en la demanda de los créditos bancarios. Como consecuencia del aumento en los créditos, las tasas que eran cobradas por los bancos eran bastante altas, lo que obligo la intervención del Banco de la Republica ofreciéndoles a las entidades bancarias un redescuento en la adquisición de sus créditos, los cuales se traducirían en un aumento de sus inventarios, pero aun así la expansión progresiva de los medios de pago fue muy superior al aumento en la producción de bienes y servicios, lo que originó una inflación de precios que puso en peligro el desarrollo económico y la estabilidad social de la Nación. Este aumento en la inflación elevó de forma considerable el costo de vida y a su vez en el aspecto del cambio internacional produjo una presión en la demanda de divisas extranjeras, por esto el precio de las divisas, como el de las mercancías nacionales, sufrieron el impacto de un exceso de moneda y de demanda. Y el proceso de desvalorización del peso fue el mismo de los déficit anteriores, ante una demanda acelerada y creciente y una producción estacionaria o creciente.

Como consecuencia de las medidas monetarias antes analizadas, el gobierno logró detener la expansión excesiva del medio circulante y el avance inflacionario. Pero paralelo a esta situación se obtuvo también una disminución de ciertos fenómenos especulativos los cuales fueron predominantes durante los primeros cuatro meses del año (1963).

En la tabla que se transcribirá a continuación se podrá apreciar, el aumento considerable de los índices de costo de vida durante los primeros cuatro meses del año y como estos a su vez ceden considerablemente a partir del quinto mes de año (1963).



**Tabla 2. Índices nacionales de precios al consumidor**

**INDICES NACIONALES DE PRECIOS AL CONSUMIDOR  
PARA EMPLEADOS Y OBREROS EN EL PRIMER SEMESTRE DE 1963  
CON VARIACIONES PORCENTUALES DE UN MES A OTRO**

Base: julio de 1954 a junio de 1955 = 100

| Meses     | Años | Empleados       |                            | Obreros         |                            |
|-----------|------|-----------------|----------------------------|-----------------|----------------------------|
|           |      | Índices Totales | Diferencias en porcentajes | Índices Totales | Diferencias en Porcentajes |
| Diciembre | 1962 | 186,4           | -                          | 186,7           | -                          |
| Enero     | 1963 | 192,3           | 3,2                        | 194,2           | 4,0                        |
| Febrero   | 1963 | 203,5           | 5,8                        | 206,2           | 6,2                        |
| Marzo     | 1963 | 213,2           | 4,8                        | 217,3           | 4,4                        |
| Abril     | 1963 | 221,7           | 4                          | 227,1           | 4,5                        |
| Mayo      | 1963 | 224,5           | 1,3                        | 229,9           | 1,2                        |
| Junio     | 1963 | 226,7           | 1,9                        | 235,4           | 2,4                        |
| Julio     | 1963 | 226,9           | 0,01                       | 234,8           | -0,8                       |

Fuente: SANZ de SANTAMARIA, Carlos. Memorias de Hacienda. Presentada al Congreso Nacional de 1963. Bogotá. Imprenta Nacional. 1963. v. 1, p. 58

En su momento, el Ministro de Hacienda manifestó "Si esta situación logra consolidarse, la economía del país recibirá alivio de muchas consideraciones y podrá mirarse con mayor optimismo el futuro económico y social de la nación."

### 3.2. LA ECONOMÍA SOCIAL

La economía social de todo país está constituida por tres sectores: El que produce; el que produce la dotación para aumentar la producción; y el que atiende los servicios del Estado, ya sea para su funcionamiento o para inversiones en obras públicas. Así mismo cabe anotar que dentro de una sociedad bien equilibrada se destina algo así como el 20% de su producción total para el sector público; del 15 al 20% para el sector de la dotación, quedando el 60 al 65% para el sector del consumo, lo que indica que entre mas rico y eficiente es el país, más alta es la proporción que puede destinar al sector de la dotación y al sector público.

La política fiscal y crediticia del Estado es lo que, en último término, determina el tamaño de cada uno de los distintos sectores<sup>10</sup>, es así como con los altos impuestos o con crecidas emisiones del Estado, se puede aumentar el tamaño del sector público, no sin que los otros dos sectores se vean afectados por dicho crecimiento. Pero no solo dicho sector (público) puede crecer, también lo puede hacer el de dotación, pero en este caso el sector mas afectado seria el de consumo, por lo que se concluye que la competencia por los recursos es triangular, que ninguno de los sectores puede crecer sin que se vean afectados los otros dos, y es por esto que del resultado de dicho conflicto depende el nivel de vida del pueblo.

Todo este proceso de aumentos y disminuciones en cada uno de los sectores nos indican que los gastos de funcionamiento del Estado son una carga para la ciudadanía, ya que estos gastos a diferencia de la dotación y de las obras públicas, no contribuyen directamente al aumento de la producción.

La realidad del momento (1962 – 1966), deja una gran brecha sobre si el presupuesto era muy grande o muy pequeño, con respecto a la renta nacional. Es decir no se podía definir con exactitud si el sector público era, con relación a los otros dos sectores, demasiado pequeño. Por las comparaciones hechas con la producción total de café y con el volumen de importaciones, dicho sector (público) nunca podría llegar a ser inferior a los otros dos. Un estudio objetivo de la economía colombiana indicaba, claramente, que el sector de la dotación no era muy grande ni estaba en crecimiento. Así mismo se revelo que el aumento de empleo en el sector manufacturero solo fue de siete decimos de uno por ciento,

---

<sup>10</sup> Sector Bienes de Consumo (comida, vestidos, zapatos, etc.); El sector de la Dotación para aumentar la producción (fabricas, maquinaria, herramientas, etc.); El sector que atiende los servicios del Estado (funcionamiento o inversiones en obras publicas)

este es solo un índice, pero muy dicente. Esto indicaba en realidad que el crecimiento de la producción nacional no era considerable. Por otra parte la situación del consumidor tampoco indicaba que dicho sector tuviera las provisiones suficientes. Luego se puede llegar a las siguientes conclusiones, o el sector público estaba presionando a los otros dos sectores, o la eficiencia de la producción nacional había decaído y ya no daba para mantener el nivel de vida adecuado en ningún sector. Las estadísticas del costo de vida indicaban esa progresiva carestía de todos los elementos de primera necesidad. Cualquier índice que se tomara, demostraba la presión a que había estado sometido el consumidor.

### **PORCENTAJES DE AUMENTO DESDE DICIEMBRE DE 1959**

|   | A diciembre 1963 | A junio 1964 |
|---|------------------|--------------|
| (1) Precios al consumidor <sup>11</sup>           |                  |              |
| Alimentos   | 90               | 130          |
| Vestuario   | 48               | 49           |
| (2) Costo de Vida Obrero (Medellín) <sup>12</sup> | 66               | 83           |
| (3) Mercado de Víveres (Bogotá) <sup>13</sup>     | 2                | 105          |

Con lo antes mencionado hoy sabemos que en su momento, una de las causas del alza de precios y de la carestía de la vida de los últimos años, era por las razones ya expuestas, el crecimiento del sector público. Sucede que en un país como Colombia, cualquier demanda adicional se traduce en alza de precios, no en aumento de la producción, por esto no cabe la menor duda que en Colombia una de las principales causas de la carestía de la vida había sido el desmesurado crecimiento del sector público.

Esta política de excesiva demanda se había producido debido al desarrollo económico acelerado, el cual debía llevarse a cabo costara lo que costara. Como el gobierno fijó esta meta no se había titubeado en aumentar el crédito al sector

---

<sup>11</sup> Índice de precios al consumidor. En: Revista del Banco de la Republica: Vol. 3, No. 1 (mar 1963); Cuadro LXXVI

<sup>12</sup> Índice del costo de vida obrero. En: Revista del Banco de la Republica: Vol. 3, No. 1 (mar1963); Cuadro LXXIX

<sup>13</sup> Índice de precios del mercado. En: Revista del Banco de la Republica: Vol. 3, No. 1 (mar 1963); Cuadro LXXXIV

privado, mucho más allá de lo que la economía conseguía absorber, sin producir inflación. También, los gastos del Estado habían producido un déficit fiscal permanente, que se habían saldado con emisiones efectuadas por el Banco de la Republica. Ahora ya se conocen los efectos ocasionados por la inflación en el aspecto social. Se sabe que la inflación redistribuye las rentas, beneficiando a unos y perjudicando a otros, pero esto generalmente no se toma muy en cuenta, pero si los devastadores efectos que tienen las inflaciones en el desarrollo de la estructura económica del país.

El sector que presenta una mayor desorganización introducida por la inflación es el del comercio internacional, esto debido al exceso de demanda interna, ya que esta aumenta las importaciones e impide las exportaciones, puesto que el consumidor nacional cuenta con más poder de compra. Este fenómeno produce un desequilibrio en la balanza de pagos, es decir el país compra más de lo que vende y la tasa de cambio tiende a subir. Anteriormente esta situación no era grave, ni introducía al país un desorden en la economía nacional, puesto que en Colombia no existían las tesis intervencionistas., ya que si había un incremento en la demanda interna se producían los fenómenos antes mencionados, cuyo correctivo era el alza de la tasa de cambio. Como consecuencia de esto disminuían las importaciones, por lo que era un ajuste gradual, el cual compensaba la pérdida del valor interno de la moneda producida por la expansión sin desorden, ni ineficiencia ni conmociones sociales. Pero con la introducción de las técnicas intervencionistas, la situación tomo un giro diferente: para poder producir un déficit fiscal e inflar el país, el Estado fija una tasa de cambio aparentemente baja y controla las importaciones por medio de licencias, lo que se traduce en un distanciamiento entre precios internos y externos y se prepara para la gran conmoción. Si la inflación continua, como ha sido el caso en Colombia, llega un momento en que la situación se sale de su curso. No es posible sostener la diferencia entre los dos niveles: la devaluación del peso se impone. Pero la repesa ya formada es muy grande, luego el reajuste es doloroso y esto ocasiona un verdadero traumatismo a la economía nacional. Entonces es donde todos empiezan a echarle la culpa a la devaluación, olvidando que está no es la causante de dichos inconvenientes. La devaluación y todos los otros males son consecuencia de la irresponsabilidad financiera que desató la inflación y, desde luego la falta de técnicas para ajustar la situación sin producir ningún tipo de desorden dentro de la economía.

Las tesis intervencionistas que se consideran del Estado moderno, afirman que el sistema de distribución de recursos es mejor que sea dirigido por el Estado, ya que dichos actos son mas concientes y racionales y, por ende más eficientes, que

lo que puede resultar de la operación libre de las fuerzas del mercado. Ante una política de tal naturaleza, que pone en peligro la estabilidad institucional del país, la responsabilidad de dicha política recae en el Presidente de la República\* y su Ministro de Hacienda\*\*, ya que estos tenían el control de las situaciones fiscales. Es bien conocido por todos que el Congreso vota el presupuesto de la nación, pero éste es presentado por el poder ejecutivo. Además, es el ejecutivo el responsable de la ejecución presupuestal y de efectuar las erogaciones. Luego, aun en contra de la voluntad del Congreso, el ejecutivo puede imponer el equilibrio de las finanzas públicas.

### **3.3. CONSIDERACIONES GENERALES**

Durante el primer año de mandato, el gobierno se vio enfrentado a una situación difícil con respecto a temas como, el orden cambiario, fiscal y monetario. Pero pese a todo esto, el gobierno con ayuda del Congreso Nacional de la época se esforzó por mejorar la situación mediante un programa que pretendió recuperar la estabilidad monetaria. Sin embargo el gobierno entendía la necesidad de recobrar dicha estabilidad, por lo que continuo con los planes de estabilización y desarrollo con el fin de conseguir un progreso. Para esta época el país solo quería escuchar que las cosas andaban bien, cuando la realidad era muy diferente, por lo tanto el gobierno decidió tomar el camino de enfrentar al pueblo a la realidad, la cual consistió en hacerles un análisis sobre las dificultades que estaban afrontando y los esfuerzos que se requerían para encauzar a la nación, lo que los llevaría a obtener un mejor destino en aspectos como los laborales, la estabilidad monetaria, económica y social. En este punto el gobierno empezó hablar sobre los peligros de la inflación, indicando cuales deberían ser los esfuerzos del pueblo para promover el desarrollo nacional. Desafortunadamente la inflación, causo demasiadas perturbaciones, como fue el control monetario que puede llegar a cualquier gobierno, y a pesar de ello, la administración del momento no vacilo en adoptarlo, detrás de todo esto se estaban guardando temporalmente las apariencias sobre el desarrollo económico, esto debido a la liberalidad en la utilización del crédito y el déficit fiscal.

La inminente necesidad de fijar un tipo de cambio real para el dólar se constituyo en un punto fundamental del programa de estabilización. La devaluación monetaria, impuestas por las circunstancias, se limito a constatar, a registrar una situación exigente, objetiva y ajena a la actividad que quería la administración. Era bien conocido por el gobierno, que la balanza de pagos del país, presentaba un desequilibrio progresivo que se daba por el deterioro también progresivo de los

---

\* Presidente de la República de Colombia. Guillermo León Valencia Muñoz. 1962 - 1966

\*\* Ministro de Hacienda. Diego Calle Restrepo. 1962

precios del principal producto de exportación, (el café), sin que el desarrollo económico nacional hubiera permitido reemplazar en su momento los ingresos de divisas con exportaciones de importancia similar de otros bienes o servicios.

El país en los últimos diez años había perdido aproximadamente el 50% de su capacidad de compra en el exterior, pero no solo eso había perdido, también las necesidades de la población habían aumentado en un 20%, pero la situación que se estaba viviendo en Colombia, no era una situación aislada, por el contrario, era producto de la desvalorización monetaria que enfrentaban muchos países subdesarrollados, los cuales se vieron en la imperiosa necesidad de soportar un aumento promedio del 20% en los precios de aquellos elementos que necesitaban importar.

Para el año de 1962 el déficit que se acumulo en la balanza de pagos, provoco el descenso de las reservas del Banco Emisor a niveles realmente críticos y debido a esta situación el Fondo Monetario Internacional aconsejó la modificación de la tasa de cambio. Por otra parte, la falta de una adecuada relación entre los cambios oficiales y libres, les indicaron que el cambio oficial estaba sobrevaluado y que no correspondía a la situación real de intercambio internacional del país. Debido a todos los acontecimientos antes mencionados, el Gobierno se vio en la necesidad de presentar al Parlamento varias iniciativas tendientes a distribuir el diferencial cambiario y aumentar los ingresos, todo esto con el fin de compensar el déficit fiscal que se vivía para ese año (1963). Pero el déficit al cual se estaban enfrentando en ese año (1963), se venía arrastrando desde 1961 y 1962, todos tres se debieron a las presiones inflacionarias. Así mismo Colombia gracias a estas presiones inflacionarias, durante los últimos tiempos, entro en un círculo vicioso de inflación y déficit fiscal.

Una de las causas por las cuales se presentaban estos déficit, además de las erradas estimaciones de las rentas para compensar los gastos previstos en el presupuesto, radicaron en la falta de coordinación en el tiempo, es decir entre los gastos del gobierno y los ingresos que se estimaban recibir.

Todo esto se explica mejor, en las palabras pronunciadas por el entonces Ministro de Hacienda y Crédito Publico Dr. Carlos Sanz de Santamaría (1963), "Por ejemplo, las reservas de apropiación de 1958,1959,1960,1961 y 1962 que figuran como pasivo exigible a cargo de la Nación en el Balance del Tesoro, si se ejecutan

las obras o se producen los gastos, tienen que ser cubiertas por entradas correspondientes a pagos efectuados en 1963 por concepto de impuestos de renta y patrimonio de 1962 y, en algunos casos, de 1961 y de años anteriores, y con las demás rentas producidas en 1963” En otras palabras los gastos se efectuaban con precios de 1963, pero con ingresos calculados sobre utilidades de años anteriores, lo que significaba que dichos gastos le iban a costar al gobierno mas dinero del que habían presupuestado, ya que estos eran pagados en el año siguiente y los precios eran mucho mas elevados. Los precios elevados, se debían a la inflación y esta diferencia constituía una causa adicional del déficit y del financiamiento del mismo, con métodos inflacionarios, lo que los llevaba a una mayor inflación, continuando así con el círculo vicioso.

Para explicar un poco esta situación, se citara la ley 1ra de 1963. “Aumento de Salarios”. Dichos aumentos salariales, representaban para el Gobierno mayores ingresos por impuesto de renta y complementarios. Porque la naturaleza progresiva del impuesto sobre la renta justificaba la opinión de que dicho impuesto aumentaría en una tasa mayor que los salarios. Así, pues, cuando el Gobierno recibiera los impuestos liquidados sobre la renta del año 1963, probablemente se daría una compensación relativa con el aumento de los salarios. Pero los aumentos de dichos salarios debían ser pagados en ese mismo año, desafortunadamente el aumento en los ingresos presupuestados sobre dichos salarios que fueron producto del aumento de los impuestos, solo serian recaudados el año siguiente, es decir en 1964.

En su momento el gobierno decidió modificar dicha situación, mediante la aplicación de sistemas tales como la retención en la fuente, que permitiera el cobro de impuestos dentro del mismo año en que se producía la renta gravable. Naturalmente que dichos sistemas fueron aplicados paulatinamente para evitar los impactos y las cargas excesivas.

## **4. POLÍTICA DE GOBIERNO EN MATERIA FISCAL**

### **4.1. EL PROCESO INFLACIONARIO**

Lo que se pretendió realizar con dicho proceso que había venido incidiendo gravemente en la situación económica y social del país, fue observar la presión que ésta ejercía sobre los aumentos artificiales en las ganancias y lo único que esto conseguía era agravar la desigualdad imperante en la distribución del ingreso nacional.

### **4.2. MEJOR DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO NACIONAL**

La función era lograr que el ingreso nacional estuviera bien distribuido entre todos los ciudadanos, redimiendo de alguna manera la desigualdad económica y social, y lograr una relación más apropiada entre el nivel de gastos y el de ingresos.

### **4.3. DIVERSIFICAR LAS FUENTES DE INGRESOS Y AMPLIAR EL NÚMERO DE CONTRIBUYENTES**

La función de dicha política, era que todos los ciudadanos contribuyeran de acuerdo a sus recursos, y de esta forma ayudaran al sostenimiento del Estado y así evitar que se desalentara el ahorro, la capitalización y la inversión.

### **4.4. MEDIOS ECONÓMICOS PARA EL GOBIERNO**

Con el objetivo de que el Gobierno, pudiera realizar las finalidades antes enunciadas, se implemento lo siguiente:

- ◆ Se evitaría dentro de sus posibilidades nuevas emisiones inflacionarias
- ◆ Se buscaría economía en el gasto público, que fuera compatible con los programas de inversión, con el desarrollo nacional y con la tranquilidad laboral del país.
- ◆ Se lograría un adecuado control sobre los gastos públicos



- ◆ Se lograría la optimización en los recaudos, controlando el pago total de los impuestos y evitando evasiones del mismo.
- ◆ Se incrementarían los impuestos existentes y se crearían nuevos impuestos, para lograr las finalidades propuestas por el gobierno.

Las metas de la política fiscal del Gobierno y los medios utilizados para que se lograra su realización fueron considerados idóneos, ya que se ajustaban a los principios del Acta de Bogotá y de la Carta de Punta del Este. Colombia tuvo un avance significativo gracias a las recomendaciones efectuadas en la Carta de Punta del Este, ya que su política se consideró sana y adecuada para el país. Por lo anterior es que el país contaba con el apoyo financiero internacional que le permitió un rápido desarrollo en campos como lo social y económico.

La política fiscal del Gobierno coincidió con los principios y postulados de Punta del Este, según el resumen final que a continuación se menciona: "Resumen Final y Conclusiones"<sup>14</sup>

Los participantes estuvieron de acuerdo en la necesidad de integrar estrechamente la política fiscal de los países latinoamericanos con los programas de desarrollo económico que se están preparando en vías de ejecución. Esa integración deberá incluir los planes para el financiamiento de dichos programas de desarrollo económico.

Estuvieron asimismo de acuerdo en que, desde el punto de vista fiscal, uno de los problemas más apremiantes de las Repúblicas Latinoamericanas es aumentar los ingresos públicos mediante la tributación y a través del incremento del ingreso de las empresas públicas.

El aumento de los ingresos es esencial para que los países de América Latina puedan ampliar sus gastos en propósitos fundamentales del desarrollo, así como mitigar la desigualdad económica y social. Es esencial asimismo para mejorar la relación entre el nivel de gasto y el nivel de ingreso. Las cuentas públicas de la mayoría de los países latinoamericanos arrojan en la actualidad cuantiosos déficit que son una de las causas principales de sus persistentes tendencias

---

<sup>14</sup> Conferencia sobre Política Fiscal para el Desarrollo Económico de América Latina, celebrada en Santiago en diciembre de 1962, bajo los auspicios del Programa Conjunto de Tributación de la OEA, el BIR, y CEPAL. Se transcriben cuatro de las más importantes conclusiones a que se llegó en dicha conferencia.

inflacionistas y que – al aumentar artificialmente las ganancias- agravan también la desigualdad en la distribución del ingreso y la riqueza.....

Hubo consenso urgente, una reorganización completa de los sistemas fiscales vigentes, y en que esa reorganización debe abarcar la reforma de la estructura y administración de los impuestos existentes encaminados a mejora su rendimiento, y el establecimiento de nuevos impuestos.

Por todo lo antes mencionado, se puede concluir que en su momento, el gobierno no logro obtener los impuestos necesarios con el propósito de equilibrar el presupuesto y promover el desarrollo y mucho menos obtuvo la estabilidad en los precios y en la moneda. Aunque se puede resaltar que las importaciones se mantuvieron razonablemente, especialmente con el producto fuerte del país (el café).

## 5. EL PLAN DE DESARROLLO

El desarrollo económico y social, dentro de un sistema democrático, el cual regia al país, obviamente por determinación del pueblo, se constituyó en un empeño común de todos los colombianos, dentro de este empeño se encontraron involucrados los sectores público y privado. Las metas del desarrollo fueron las de crear un propósito nacional, esto implicaba un esfuerzo común de todos los estratos económicos y sociales que conformaban la nación.

Como era un esfuerzo conjunto el Gobierno trabajó en programas generales de desarrollo, que incluían; desarrollo industrial, e inversiones, incluyendo todas las modificaciones que en su momento se debieron hacer con el fin de lograr la finalidad de las labores de desarrollo. Al sector público también le correspondió adelantar obras y proyectos de infra-estructura que proporcionarían una base sólida para el desarrollo. Dentro de dichas inversiones se encontraban: educación, salud pública, vías de comunicación, electrificación, acueductos y alcantarillados, todos fundamentales para cumplir con el cometido.

Si bien es cierto que en Colombia, existía un sistema de libre empresa y que el estado no realizaba ningún tipo de intervención, el poder público decidió constituir dentro de sus funciones de orientación, la vigilancia e intervención en la empresa privada con el propósito de ofrecer garantías a los empleados y así poder evitar abusos contra los mismos. Durante este periodo el Estado creó un ambiente propicio y adecuado para la creación de nuevas empresas y el sostenimiento de las actuales, el ambiente consistió en brindarles una estabilidad cambiaria, fiscal, monetaria y una política tributaria adecuada, que se constituyeron en los elementos esenciales para el avance de dichas empresas.

El Estado en materia de política tributaria, se empeñó en buscar una estabilidad con el propósito de proveer a la nación de los ingresos indispensables que le permitieran adelantar las labores necesarias y la realización de las inversiones públicas, las cuales demandaba el desarrollo del país.

La política tributaria del Estado, fue motivo de preocupación, ya que no logró que el parlamento aprobara los proyectos tributarios, a excepción del impuesto a las cervezas. Los proyectos tributarios que fueron presentados el año anterior (1962), buscando una solución al problema fiscal no sufrieron tramitación legal en el Congreso, así que para ese momento (año de 1963) existía la reforma tributaria de

1960 que se encargaría de corregir errores de la legislación anterior y de no crear dificultades a la industria. Así pues las cargas al impuesto de renta y complementarios que el proyecto de facultades extraordinarias preveía, era una medida temporal y de emergencia, las cuales en su momento fueron analizadas desde el punto de vista del poder adquisitivo de la moneda. Para ese entonces se pudo observar que si bien en términos nominales el monto de los impuestos en el año de 1962 fue superior a los de 1958, en términos de poder adquisitivo su producido había venido descendiendo. Así mismo se debe recordar que en dicho proyecto en materia fiscal se encontraba incluido el impuesto general a las ventas, cuya finalidad era lograr la diversificación de las fuentes tributarias mediante un impuesto indirecto que ampliara el número de contribuyentes y que mejorara la tendencia de los impuestos. “Si el plan general de desarrollo, con las variaciones que sean convenientes introducirle, mediante la inclusión de nuevas ideas que lo mejoren y tecnifiquen, tiene razonable cumplimiento el país puede esperar, entre otros los siguientes resultados”:<sup>15</sup>

La solución progresiva de los problemas de vivienda, salud, educación y servicios públicos, mediante el aumento, al máximo posible, de los recursos disponibles para programas de inversiones publicas. Es indispensable mejorar la capacidad de servicio de las instituciones públicas, así como aprovechar y estimular los recursos privados en estos campos, que complementen el esfuerzo público.

La industrialización progresiva del país, dentro de los límites razonables impuestos por los recursos internos y externos.

La paulatina liberación del desarrollo nacional respecto de las fluctuaciones de los precios internacionales de los productos básicos de exportación, mediante la substitución de una parte considerable de las importaciones, el incremento de nuevas exportaciones y el progreso de la industria nacional en razón de una mayor demanda de artículos nacionales, y por el aumento de poder de compra que el desarrollo dará al pueblo colombiano.

La mejora sustancial de la situación de la agricultura y de la ganadería, y el aumento de su eficiencia y productividad en los diferentes medios.

---

<sup>15</sup> SANZ de SANTAMARIA, Carlos. Memorias de Hacienda. Presentada al Congreso Nacional de 1963. Bogotá. Imprenta Nacional. 1963. v.1, p. 22.

El fomento de la industrialización pesquera, cuyas posibilidades son de excepción en Colombia por su situación geográfica y por el número de ríos que cruzan su territorio.

El avance del plan vial; la mejora en los servicios de ferrocarriles; la construcción y mejoramiento de los puertos que el país necesita para su comercio; la pavimentación de carreteras y la construcción de aeropuertos indispensables en ciertas regiones.

El programa prevé el aumento en tres o cuatro veces de la capacidad de producción y distribución de energía eléctrica en el país y la integración de la red nacional.

Si el país en materia de desarrollo lograba los resultados mencionados por el entonces Ministro de Hacienda y Crédito Público, se estaba visualizando un país, no a cuatro años sino un país a futuro. Cabe anotar que durante ese año (1963) se lograron operaciones de crédito externo, las cuales se relacionaron con la construcción de varios acueductos, alcantarillados, plantas eléctricas, distribución de fuerza eléctrica, purificación de aguas, hospitales y planteles de educación. Así mismo el programa de industrialización modificó el sistema económico, ya que al cabo de diez años la producción nacional contaría con una base sólida, y todo esto se dio gracias a las soluciones de problemas en la balanza de pagos, de producción de bienes de capital y de la explotación de recursos naturales, que hasta ese momento tenían una situación bastante precaria.

Las observaciones anteriores señalan el interés que tenía el país en que el programa de desarrollo tomara fuerza y forma como parte integrante de los anhelos de todos los sectores. Pero todo esto debía tener mayores esfuerzos de todos los sectores de la Nación y estos esfuerzos consistían en asegurar el financiamiento del plan de inversiones con las modificaciones que fueran necesarias, a través de un presupuesto nacional equilibrado y que los ingresos continuaran sirviendo de instrumento para redistribuir la riqueza nacional. Los planes expuestos por el Gobierno deberían asegurar una mejor coordinación entre los diferentes organismos (sector público, privado y el parlamento) con el fin de que estos fueran estudiados, modificados y aprobados dependiendo el caso. Incrementar las campañas en el fomento de cultivos básicos con el propósito de eliminar importaciones, como de aquellos destinados a aumentar las exportaciones. Poner en marcha un plan ganadero agresivo que le permitiera al

país tener la producción de abundantes excedentes de carne, con el fin de que nuestra ganadería fuera competitiva en el mercado mundial.

Pero todo esto consistía en que la Nación debería darse cuenta de la necesidad de transformar la estructura economía y social del país con el único fin de superar las dificultades que para esa época enfrentaba, era necesario fomentar, e imponer, una redistribución del ingreso nacional con el fin de favorecer a las clases menos favorecidas, de ser necesario se debería obligar a las clases altas a controlar sus gastos a favor de la realización de nuevas inversiones, que le ofrecerían al país una mayor producción y nuevas fuentes de consumo nacional y de exportaciones. Pero la única forma que el gobierno conocía para que las clases altas del país, controlaran sus gastos, era implementando una carga de impuestos mayor a la que ya tenían, situación que llevaría al gobierno a esperar protestas por parte del sector empresarial contra una mayor carga impositiva de tributos.

Para esta época Colombia, como todos los países de América Latina, había sufrido en los últimos años un deterioro progresivo de sus términos de intercambio con los países a quienes les vendía café y de quienes importaba maquinarias y manufacturas.

A continuación apreciaremos los cuadros que reflejan mejor esta realidad.

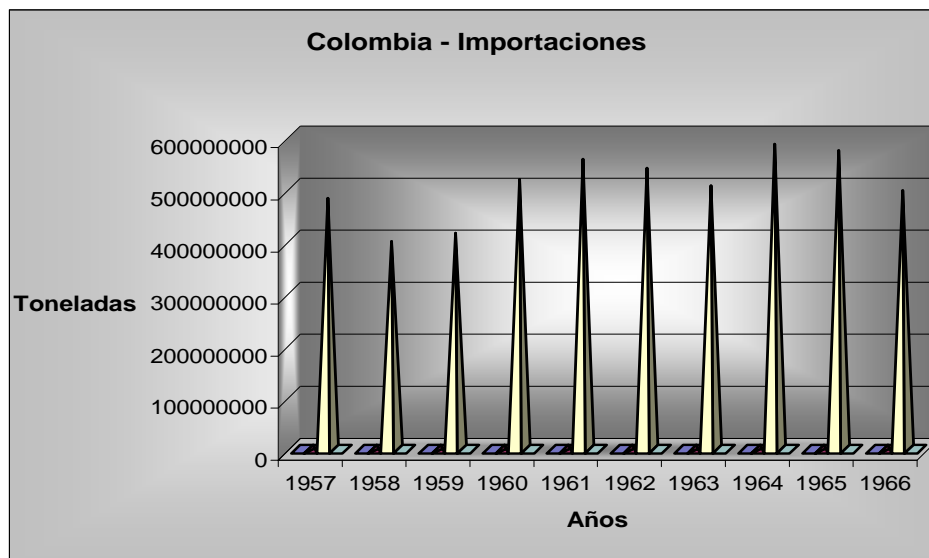
**Tabla 3. Informe sobre las importaciones y su valor.**

**COLOMBIA - IMPORTACIONES TOTALES Y SU VALOR**

| <b>Años</b> | <b>Toneladas brutas</b> | <b>ValorUS\$</b> | <b>Valor promedio tonelada.<br/>US\$</b> |
|-------------|-------------------------|------------------|--|
| 1957        | 1.469.851               | 482.575.000      | 328,32                                   |
| 1958        | 1.033.337               | 399.932.000      | 387,02                                   |
| 1959        | 991.614                 | 415.588.000      | 419,10                                   |
| 1960        | 1.209.535               | 518.585.000      | 428,75                                   |
| 1961        | 1.441.026               | 557.129.000      | 386,62                                   |
| 1962        | 1.425.391               | 540.330.000      | 379,07                                   |
| 1963        | 1.149.680               | 506.023.000      | 440,14                                   |
| 1964        | 1.495.492               | 586.291.000      | 392,04                                   |
| 1965        | 1.804.248               | 574.145.000      | 318,22                                   |
| 1966        | 1.225.624               | 496.862.000      | 405,40                                   |

Fuente: SANZ de SANTAMARIA, Carlos. Memorias de Hacienda. Presentada al Congreso Nacional de 1963. Bogotá. Imprenta Nacional.1963. v. 1, p. 25.

**Gráfica 1. Comportamiento de las importaciones en Colombia.**



**Tabla 4. Informe sobre las exportaciones en Colombia**

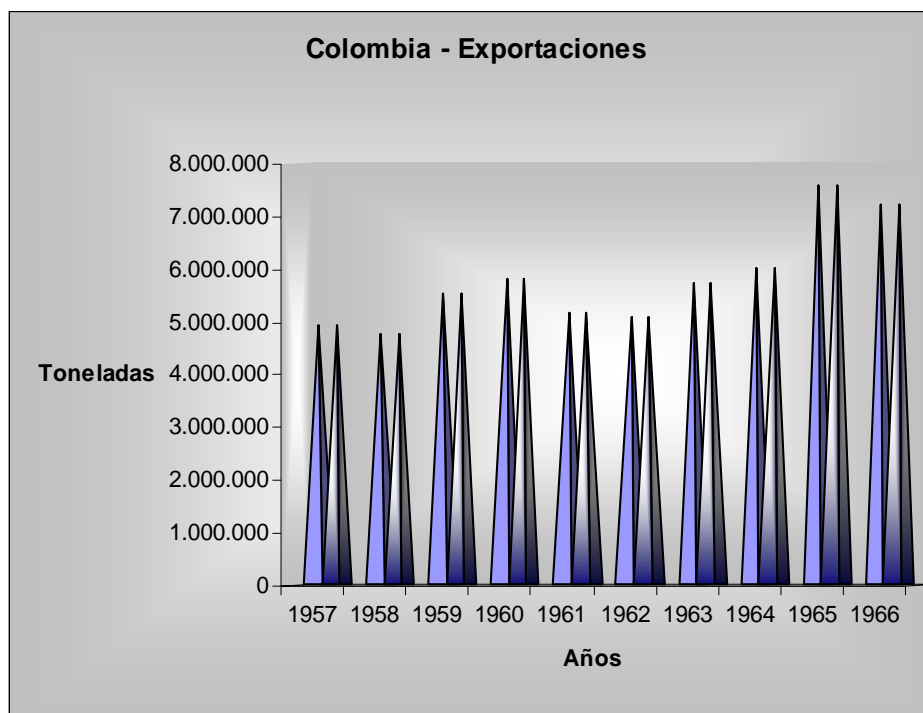
**COLOMBIA - EXPORTACIONES TOTALES Y SU VALOR**

| Años | Toneladas brutas | Valor FOB US\$ | Valor promedio tonelada. US\$ |
|------|------------------|----------------|-------------------------------|
| 1957 | 4.915.136        | 511.108.000    | 103,99                        |
| 1958 | 4.770.441        | 460.715.000    | 96,58                         |
| 1959 | 5.538.642        | 473.004.000    | 85,41                         |
| 1960 | 5.805.435        | 464.578.000    | 80,03                         |
| 1961 | 5.154.538        | 434.467.000    | 82,68                         |
| 1962 | 5.068.072        | 463.522.000    | 91,46                         |
| 1963 | 5.735.728        | 446.657.000    | 77,87                         |
| 1964 | 6.000.769        | 546.136.000    | 91,01                         |
| 1965 | 7.592.068        | 539.144.000    | 71,01                         |
| 1966 | 7.239.629        | 507.591.000    | 70,11                         |

Fuente: SANZ de SANTAMARIA, Carlos. Memorias de Hacienda. Presentada al Congreso Nacional de 1963. Bogotá. Imprenta Nacional. 1963. v. 3, p. 52.



**Grafica 2. Comportamiento de las exportaciones en Colombia.**



De estos dos cuadros y sus graficas se desprende la siguiente conclusión: Que los términos de intercambio habían desmejorado considerablemente, debido a la disminución progresiva del valor en dólares por tonelada exportada y el valor promedio de tonelada importada había venido en aumento.

Como puede observarse, las exportaciones no habían tenido un crecimiento constante, sino que por el contrario, su comportamiento fue variable, pero es bien sabido que una de las causas principales de este comportamiento se debía a la falta de financiación. Debido a la situación que se venía presentando con respecto a las exportaciones, es que el poder legislativo mediante la Ley 83 de 1962, en sus artículos 2 al 7 autoriza la constitución de un fondo en el Banco de la Republica, cuya función principal seria la de financiar las exportaciones e importaciones. Los recursos destinados para dicho fondón se constituirían con parte de las divisas que se obtuvieran gracias a las exportaciones menores. Debido a dicha disposición el Gobierno expidió el Decreto Reglamentario 1276 de 1963, el cual organizó al fondo en sus funciones, condiciones y requisitos bajo los cuales el Banco de la Republica debía basarse para otorgar los créditos. Con la creación de este fondo el Gobierno esperaba que se obtuviera un incremento y una diversificación en las exportaciones menores, ya que el factor económico, se había logrado subsanar.

Así mismo el deterioro con respecto a los términos de intercambio, que unidos a otros factores, lograron producir un impacto acumulado sobre la Balanza de Pagos, que los llevo para el año de 1962 a vivir una situación crítica, especialmente en su ultimo trimestre, adicionalmente la Balanza Comercial en lo que tenia que ver con los ingresos, experimento un efecto negativo debido a la baja en los mercados internacionales de los precios del café, producto que para ese momento representaba el 80% de los recursos del país, todas estas bajas fueron aspectos propios del mercado de los países importadores; hubo un incremento en la producción mundial del grano y sobre todo las competencias con otros países productores, que aventajaron al país, en aspectos como: explotaciones mas bajas, reducción de costos, mano de obra mas barata, etc.

La circunstancia anotada se podrá observar claramente a través de las siguientes cifras:

**Tabla 5. Valor de las exportaciones de café**

| <b>COLOMBIA: EXPORTACIONES DE CAFÉ</b> |                |                  |
|--|----------------|------------------|
| Año                                    | Miles de Sacos | Miles de dólares |
| 1950                                   | 4.472          | 307,4            |
| 1951                                   | 4.794          | 356,2            |
| 1952                                   | 5.032          | 379,9            |
| 1953                                   | 6.632          | 492,2            |
| 1954                                   | 5.753          | 550,2            |
| 1955                                   | 5.867          | 487,3            |
| 1956                                   | 5.070          | 413,1            |
| 1957                                   | 4.824          | 421,1            |
| 1958                                   | 5.441          | 391,0            |
| 1959                                   | 6.413          | 395,1            |
| 1960                                   | 5.938          | 352,8            |
| 1961                                   | 5.651          | 334,1            |
| 1962                                   | 6.561          | 348,6            |
| 1963                                   | 6.134          | 310,2            |
| 1964                                   | 6.412          | 386,8            |
| 1965                                   | 5.652          | 344,7            |
| 1966                                   | 5.566          | 339,3            |

Fuente: SOTO, José. Exportaciones de Café y su implicación para Colombia. En: Revista Económica Colombiana. Vol. 13, No. 7 (Nov 1950); p. 8.

Debido a la crisis que afrontaba el país, con su producto líder en las exportaciones, empezaron a surgir estímulos de diversos géneros, especialmente los tributarios, cambiarios y administrativos con el fin de buscar la mejora en la

Balanza Comercial, y para lograr dicho objetivo se debían intensificar las exportaciones menores.

Es cierto que el país, con relación al tema de las exportaciones menores había tenido un avance relativo, pero todavía no eran lo suficientemente fuertes y por esto no se constituían como una fuente satisfactoria de divisas, cabe anotar que para ese momento Colombia no tenía mucha experiencia exportadora, porque no había un desarrollo industrial satisfactorio y moderno que le permitiera al país cumplir y sostener las exportaciones menores, y si a eso le agregamos las dificultades de financiación, la situación tendía a agravarse en vez de mejorarse.

Según los análisis efectuados por el entonces Ministro de Hacienda, la balanza de pagos en su renglón de ingresos de capitales, no había tenido un incremento, debido al deterioro de los términos de intercambio, fenómeno que desalentó las inversiones extranjeras en el país. Con el objeto de compensar los menores ingresos de divisas extranjeras, el Gobierno Nacional tomo la decisión en 1962 de aplicar controles administrativos sobre las importaciones, elevando el monto de los depósitos previos. Pero esta decisión lo único que consiguió fue un desequilibrio entre los ingresos y los egresos de divisas del país, lo que produjo un descenso en las reservas del Banco de la Republica a niveles críticos.

A este respecto conviene transcribir la introducción del informe rendido por una Comisión Técnica del Fondo Monetario Internacional, que sintetiza la situación con base en la cual aconsejó al Gobierno la devaluación:<sup>16</sup>

“Antes de dejar Washington para encargarse del Ministerio de Hacienda y Crédito Publico, usted solicitó al Director Gerente del Fondo Monetario Internacional el envío de una misión a Colombia para colaborar con usted tan pronto como asumiera su nueva posición, en el examen de la situación financiera de Colombia y para sugerirle las medidas técnicamente adecuadas que podrían adoptarse. Al hacer este pedido, usted ejerció el privilegio que tienen todos los países miembros del Fondo Monetario de solicitar asistencia técnica en los campos de la competencia del Fondo, cuando lo juzguen conveniente. En esta oportunidad usted no había decidido aun si solicitaría o no un nuevo convenio stand - by con el Fondo en apoyo de la balanza de pagos.

Como respuesta a su solicitud, se envió una comisión, aun antes de que usted se posesionara de sus funciones, e inició de inmediato el trabajo que usted había esbozado. La misión estudió cuidadosamente la situación monetaria, fiscal y del

---

<sup>16</sup> Resumen del Informe Emitido por el Fondo Monetario Internacional. Extraído del libro Memorias de Hacienda. Banco de la Republica. v. 1, p. 39 – 40.

cambio extranjero, con base en las últimas cifras entonces disponibles y llegó rápidamente a la conclusión de que Colombia hacía frente a problemas financieros críticos.

Resumiendo sus observaciones, la misión estimó que el Gobierno estaba abocado, en el año calendario 1962, a un déficit fiscal de aproximadamente \$650 millones, además de un cúmulo considerable de deuda flotante. Naturalmente, este déficit presupuestal conllevaba presiones inflacionarias muy fuertes sobre la balanza de pagos. Estas presiones sobre la balanza de pagos se acrecentaban por efectos de una tasa cambiaria seriamente sobrevaluada. Esta observación estimulaba las importaciones para el consumo y la acumulación de inventarios y ofrecía incentivos a formas más directas de especulación cambiaria. En el tercer trimestre de 1962, el periodo de tres meses que precedió la llegada de la misión, las ventas de cambio extranjero en el remate se habían elevado a US\$ 147 millones, en tanto que las compras de cambio por el Banco de la Republica llegaban a menos de US\$ 105 millones. La diferencia entre estos dos movimientos era equivalente a un déficit anual de balanza de pagos de más de US\$ 170 millones, en un momento en que las tenencias de reservas internacionales del Banco de la Republica ya eran negativas en más de US\$ 120 millones. Además, el volumen considerable de deuda externa privada correspondiente al crédito comercial ordinario, ante una situación cambiaria crítica, corría el riesgo de tornarse exigible de inmediato y de no ser renovado.”

Después de este resumen, se puede concluir que el desequilibrio en que se encontraba el país, no solo se reflejaba en los ingresos y egresos de la balanza de pagos y al estado en el cual se encontraban las reservas del Banco de la Republica, sino que uno de los principales factores que tenían sumido al país en esta situación económica tan precaria era la diferencia abismal de la época, entre el tipo de cambio libre en relación con el valor del certificado.

Según fuentes establecidas, durante ese año la diferencia entre el uno y el otro oscilaba aproximadamente entre 2.70 y 3, mientras el dólar libre tenía un valor de 6.70 el certificado alcanzaba niveles cercanos a los 9 y 10.

De lo antes mencionado (balanza de pagos, el estado de reservas y la relación entre el tipo de cambio libre y certificado) solo indicaron en su momento que esto no correspondía a la realidad cambiaria ni monetaria del país. Con esto se concluye que las medidas administrativas tomadas por el Gobierno para frenar dicho desbalance fueron ineficientes y adicionalmente le hicieron mucho daño a la economía nacional. Como consecuencia de lo anterior el Gobierno llegó a la conclusión que en dichas circunstancias era mejor devaluar la tasa de cambio.

Razón por la cual el Gobierno y el Parlamento, decidieron conjuntamente optar por una tasa de cambio para el dólar certificado de \$9.00, pero por las razones anotadas se acordó fijarla en \$7.10. Gracias a las medidas tomadas se logró una estabilización en los sistemas cambiarios y monetarios, lo que llevo a que las importaciones se mantuvieran en razonables nivel de aceptación lo que contribuyó a restablecer el equilibrio en la balanza de pagos.

Tal hecho puede apreciarse en la tabla siguiente:

**Tabla 6. Registro de importaciones**

| REGISTRO DE IMPORTACIONES<br>AÑO DE 1963 |               |               |               |               |               |               |
|--|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|
| (Cifras en miles de US\$)                |               |               |               |               |               |               |
| Conceptos                                | Enero         | Febrero       | Marzo         | Abril         | Mayo          | Junio         |
| <b>Reembolsables:</b>                    |               |               |               |               |               |               |
| Libre                                    | 10.622        | 13.936        | 14.500        | 17.229        | 19.131        | 16.918        |
| Previa                                   | 23.703        | 24.350        | 32.298        | 26.390        | 15.862        | 21.414        |
| Prohibida (por compensación)             | 133           | 427           | 96            | 246           | 14            | 283           |
| <b>Total</b>                             | <b>34.458</b> | <b>38.713</b> | <b>46.894</b> | <b>43.865</b> | <b>35.007</b> | <b>38.615</b> |
| <b>Reembolsos:</b>                       |               |               |               |               |               |               |
| Compensación                             | 3.895         | 2.860         | 4.011         | 2.867         | 3.165         | 4.842         |
| Giro Ordinario                           | 30.563        | 35.854        | 42.883        | 40.998        | 31.842        | 33.773        |
| <b>Total</b>                             | <b>34.458</b> | <b>38.714</b> | <b>46.894</b> | <b>43.865</b> | <b>35.007</b> | <b>38.615</b> |
| <b>No Reembolsables:</b>                 |               |               |               |               |               |               |
| Por empréstitos externos                 | 791           | 4.956         | 1.472         | 1.950         | 2.150         | 3.185         |
| Otros                                    | 3.987         | 4.961         | 4.465         | 2.604         | 2.502         | 4.463         |
| <b>Total</b>                             | <b>4.778</b>  | <b>9.917</b>  | <b>5.937</b>  | <b>4.554</b>  | <b>4.652</b>  | <b>7.648</b>  |

Fuente: SANZ de SANTAMARIA, Carlos. Memorias de Hacienda. Presentada al Congreso Nacional de 1963. Bogotá. Imprenta Nacional.1963. v. 2, p. 12.

De todo lo mencionado con anterioridad, se puede decir que Colombia probó diversos esquemas y mecanismos cambiarios y que no fueron fáciles de sortear. Colombia, requería una expansión económica rápida y desde la etapa de la industrialización una mayor necesidad de divisas extranjeras para su desarrollo. Es por esto que gracias a la intervención del Banco de la República con relación al cambio libre, se logró tener una etapa de estabilización, la cual contribuyó a que poco a poco los niveles generales de salarios y precios encontraran un equilibrio razonable a partir del nuevo valor de la moneda colombiana. Así mismo el Gobierno logró obtener ayuda externa, gracias a la estabilidad lograda en los ramos cambiarios y monetarios.

## **6. POLITICA CAFETERA**

Con relación a este tema, se debe tener muy presente el principio de la crisis de superproducción, a fines de 1957, por lo que se considero útil hacer el análisis sobre tres aspectos importantes como fueron:

Pacto Cafetero  
Política Interna  
Exportaciones, precios y mercados.

### **6.1 PACTO CAFETERO**

Desde el momento en el cual se presentó la crisis de superproducción, y como resultado del estudio del problema realizado por el Gobierno y las Directivas Cafeteras de la época, estos tomaron la decisión de adoptar como línea de conducta la realización de pactos internacionales. A partir de esta decisión, se desprendieron pactos como el de México, cuya vigencia fue extendida desde octubre de 1957 a octubre de 1958; este fue precedido por el Pacto de Retención, cuya duración fue de un año, desde octubre 1958 a octubre 1959, y después el llamado Pacto “a corto plazo”, de cuotas de exportación.

En mi opinión, la decisión asumida por el Gobierno “políticas de pactos”, le permitió al país manejar el mercado de café en circunstancias menos desfavorables de las que hubiera tenido que afrontar si no se hubiera tomado dicha determinación. Gracias a estas políticas de pactos asumidas por Colombia, todos los países productores de café, pudieron comprender que esta era una forma sana de afrontar la crisis de la superproducción y a comprender que sin la cooperación internacional de todos los interesados, el fenómeno de dicha crisis hubiera alcanzado proporciones inimaginables.

### **6.2 POLÍTICA INTERNA**

Debido a las medidas monetarias adoptadas a finales del año 1962, el gremio cafetero consideró que había quedado sujeto a un régimen impositivo que excedía los límites de la equidad. Por esta razón dicho gremio, en su momento adelanto una campaña solicitándole al Gobierno una modificación en la política interna de

precios, que no fue otra cosa que lograr que el gremio cafetero obtuviera un ingreso adecuado al nuevo costo de vida y de producción. El Ministro de Hacienda en su momento presento varias alternativas a los cafeteros, las cuales fueron rechazadas enérgicamente por dicho gremio ya que no eran consecuentes con sus necesidades. Razón por la cual se realizó La Conferencia Cafetera a la cual asistió una comisión de ministros nombrada por el Presidente y las conclusiones de dicha conferencia fueron:

**Primero:** El Gobierno y la Federación Nacional de Cafeteros contribuirían conjuntamente a mejorar el ingreso cafetero.

**Segundo:** El Ministerio de Agricultura, la Caja Agraria y el Instituto Nacional de Abastecimiento, colaborarían en el fomento de las Cooperativas Cafeteras.

**Tercero:** El Gobierno buscaría las medidas legales y financieras para que se ejecutaran programas de vivienda.

**Cuarto:** La Caja de Crédito Agraria, aumentaría sus cupos de crédito.

**Quinto:** El Gobierno presentaría un proyecto de ley sobre los recursos que permitieran reemplazar progresivamente los arbitrios fiscales emanados del diferencial cafetero.

Culminada la Conferencia Cafetera y con el compromiso adquirido por parte del Gobierno Nacional, el gremio cafetero quedo complacido con los logros obtenidos ya que a futuro ellos podrían recibir el valor total del ingreso cambiario, producto de las importaciones de café.

### **6.3 EXPORTACIONES, PRECIOS Y MERCADOS**

Gracias a todos los pactos que fueron firmados en su momento, para afrontar la crisis de la superproducción, fueron analizados a partir de las estadísticas de exportación y de precios, a partir del año 1962 hasta 1966 y los resultados arrojados por dicho análisis fueron:



**Tabla 7. Exportaciones de café según destino**

| Exportaciones según destino<br>1962 - 1966 |                |                |                |                |                |
|--|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|
| País de destino                            | 1962           | 1963           | 1964           | 1965           | 1966           |
| España                                     | 10.683         | 14.870         | 17.640         | 24.726         | 25.168         |
| Estados Unidos                             | 265.292        | 232.099        | 280.915        | 248.738        | 218.998        |
| Panamá                                     | 981            | 2.428          | 5.442          | 4.319          | 3.435          |
| Reino Unido                                | 16.496         | 7.936          | 10.236         | 20.913         | 20.949         |
| Alemania                                   | 57.221         | 55.262         | 65.728         | 62.850         | 69.097         |
| Chile                                      | 990            | 321            | 328            | 755            | 1.261          |
| Ecuador                                    | 1.503          | 2.660          | 3.738          | 3.928          | 1              |
| México                                     | 108            | 215            | 270            | 517            | 647            |
| Perú                                       | 3.842          | 1.777          | 2.669          | 5.198          | 9.455          |
| Venezuela                                  | 1.040          | 908            | 1.628          | 2.772          | 2.650          |
| Brasil                                     | 15             | 129            | 29             | 377            | 460            |
| Argentina                                  | 692            | 624            | 3.503          | 5.454          | 11.720         |
| Uruguay                                    | 143            | 285            | 487            | 279            | 263            |
| <b>SUBTOTAL</b>                            | <b>359.006</b> | <b>319.514</b> | <b>392.613</b> | <b>380.826</b> | <b>369.210</b> |
| <b>TOTAL GENERAL</b>                       | <b>463.403</b> | <b>446.657</b> | <b>548.136</b> | <b>539.144</b> | <b>507.591</b> |
| DEMÁS PAÍSES                               | 104.397        | 127.143        | 155.523        | 158.318        | 138.381        |

Fuente: SOTO, José. Exportaciones de Café y su implicación para Colombia. En: Revista Económica Colombiana. Vol. 13, No. 7 (Nov. 1950); p. 10.

Lo anterior demuestra que Colombia, pese a la crisis logro colocar un volumen de café que aumentó su promedio, en forma importante, y que diversifico sus mercados.

**6.3.1 Precios** La orientación de la política colombiana desde el principio fue hacia la defensa y protección de los precios del café, tanto en el interior del país como fuera de él. Colombia desde siempre tuvo una áspera lucha en la protección de los precios del café. Cuando se dio inicio a la crisis la diferencia de precios con respecto al café el Santos 4 era de 5 centavos, y con los cafés del Salvador, que se consideraban como representativos en América Central y de México su diferencia era de 3 centavos. Para el año de 1961 esa diferencia paso a ser mayor, era de 7  $\frac{1}{2}$  con el Santos 4 y de 6 centavos con el Salvador. Para 1962 su diferencia con respecto al Santos 4 disminuyo en  $\frac{1}{2}$  centavo y con el Salvador en 1 centavo.

La diferencia de precios antes mencionada, fue afrontada en todos los mercados y el análisis de precios muestra como el conjunto de las operaciones, las cifras finales de volumen, y su correspondiente rendimiento en divisas para el país, fueron favorables. Dicha política de precios se desarrollo en varias oportunidades, tomando riesgos evidentes y sacrificando mercados, en beneficio de un resultado en conjunto.

## 7. AYUDA EXTERNA

La ayuda externa, técnica y financiera, constituyó un elemento indispensable para el normal y rápido desenvolvimiento de países que, como el nuestro, se encontraba en proceso de desarrollo.

El desarrollo de todo país, exige, naturalmente, un gran esfuerzo nacional. El esfuerzo que el país debió hacer en su momento se constituyó como un requisito esencial para el avance en los campos económico y social. Ya que Colombia, no podía esperar la ayuda externa como único factor para su desarrollo. Pero desafortunadamente, el esfuerzo nacional tenía límites lo que hacía indispensable la colaboración de otros países para el desarrollo de una determinada sociedad. Dicho esfuerzo debía ser general, es decir debía constituirse como un verdadero compromiso nacional. El esfuerzo no correspondía únicamente al sector privado ni público ni a una clase en especial, por el contrario debía ser un propósito común, un punto de ideales y aspiraciones del Estado, de los particulares, de las clases dirigentes, y de las clases obreras, es decir, la Nación unida para lograr un objetivo.

Dentro de ese marco, la iniciativa particular debió proyectarse con energía, sin egoísmos, y asumiendo los riesgos implícitos en toda sociedad de economía libre, para lograr que la producción satisficiera debidamente la demanda interna y existiera una agresividad en la búsqueda y conquista de nuevos mercados que proporcionarían al país las divisas necesarias para su acelerado desarrollo.

Colombia en esta época, contaba con un plan decenal de desarrollo económico y social; con un plan de inversiones públicas; con un plan específico de desarrollo industrial y adelantaba la terminación de uno particular para el sector agropecuario. Todos los programas de desenvolvimiento fueron el resultado de una labor de varios años. Dichos programas fueron sometidos a estudios cuidadosos, para después ser aprobados por entidades como El Banco Internacional y el Banco Interamericano. Estas aprobaciones en su momento, fueron pieza clave para destacar a Colombia entre otras naciones, con respecto a las labores de planeación.

Así mismo el Gobierno tenía una constante preocupación con respecto a los programas de estabilización cambiaria, fiscal y monetaria, como requisito indispensable para el desarrollo y la ayuda externa. En este empeño el Gobierno

nunca ahorro esfuerzos, ni retrocedió ante las muchas críticas que se suscitaron, debido a las medidas adoptadas para tal fin. Estas medidas de limitación, de austeridad y sacrificio no fueron bien recibidas, pero se hacían necesarias para obtener los resultados esperados.

En el orden cambiario se procuró lograr un equilibrio entre los ingresos y los egresos de divisas. A tal efecto que el tipo de cambio certificado se elevó con el fin de ajustarlo a la real situación cambiaria del país. A través de la estabilidad en el mercado de dólares se buscó la seguridad de los capitales nacionales y extranjeros, promoviendo la inversión extranjera y evitando la fuga del capital nacional. Por lo demás la política tradicional de Colombia, continuó mostrando respeto por las inversiones extranjeras, su seguridad y garantía de las mismas.

En el orden fiscal el Gobierno buscó estabilidad, mediante el ajuste de los ingresos y egresos nacionales, que evitaran emisiones inflacionarias, punto fundamental para el desarrollo del país. A través de una política de austeridad el Gobierno arrojó economías en los gastos públicos. Pero estas economías estaban limitadas a las necesidades normales del servicio y por la inconveniencia de agudizar la situación de desempleo del país. Por lo demás, en el renglón de gastos de funcionamiento había muchas partidas esenciales para el desarrollo, de importancia igual a las inversiones fijas, como personal y dotaciones para escuelas, hospitales y puestos de salud.

Mediante una sana política de encajes, cupos y tasas de redescuento, se logró contener el proceso inflacionario el cual amenazaba seriamente la economía y el bienestar social del país. Dichas medidas también fueron utilizadas con el propósito de canalizar los créditos hacia el sector de la producción.

Desde la década de los 30 Colombia, había trabajado en el desarrollo de un sistema tributario adecuado que se encargara de proveer al Estado de recursos suficientes para adelantar su labor y que a la vez sirviera como instrumento para fomentar el desarrollo económico y fuera también una herramienta de avance social, a través de la redistribución del ingreso nacional. Así mismo el objeto de lograr beneficios en el interior y de capacitar al país para una amplia ayuda externa, se preparó y expidió la ley 81 de 1960 sobre impuesto a la renta y complementarios, estatuto que vino a subsanar algunos defectos de la legislación anterior.

Por lo anterior es que el Gobierno del Presidente Valencia presentó varios proyectos de ley en materia tributaria, cuyo análisis se realizarán más adelante.

A través de estos proyectos se buscó obtener recursos suficientes para el sostenimiento y normal funcionamiento del Estado, lograr una redistribución del ingreso nacional y fomentar las inversiones, comprimiendo los gastos no productivos. Estas modificaciones y adiciones al régimen tributario se ajustaron a los criterios de universalidad y proporcionalidad de los tributos. También se presentaron proyectos y se prepararon medidas tendientes a obtener una mejor administración de los impuestos, un efectivo control de los mismos y su pago oportuno. A la ley 19 de 1958 se le efectuaron unas reformas generales en su estructura y funciones de los organismos administrativos con el fin de adecuarlos a las necesidades del servicio. En el proyecto de facultades extraordinarias, que se presentó a consideración del Congreso Nacional, se incluyeron autorizaciones para revisar dicha organización, con el objeto de ajustarla a las necesidades indispensables de la administración, suprimir cargos innecesarios, eliminar duplicaciones, y de obtener economía en los gastos públicos. El Gobierno también procuró promover y fomentar la iniciativa particular, a través del fondo de inversiones privadas, y la ayuda externa era decisiva para el cumplimiento de dicha iniciativa. Las estadísticas de la época mostraron al Gobierno el aumento del capital de las sociedades anónimas, sobre el consumo de algunas materias primas como fueron el cemento y los fertilizantes, indicándole que la dinámica del sector privado había respondido a los estímulos y que su labor continuaba en progreso.

Con base en la breve síntesis, puede afirmarse que Colombia realizaba un esfuerzo para el desarrollo, cumplió ampliamente los requisitos y condiciones que la habilitaban para esperar una ayuda internacional suficiente, ayuda que era esencial, pues el esfuerzo nacional tenía limitaciones que le impedían lograrlo por sí solo y con la celeridad requerida, el desarrollo era necesario en lo económico y en lo social. Dentro de sus limitaciones se encontraba la insuficiencia de divisas extranjeras, resultado del deterioro creciente de los términos de intercambio. Así mismo las necesidades de los equipos y materias primas se fueron incrementando, como también los costos en los equipos y materias primas que el país requería importar para mantener un ritmo normal de producción.

Se podrían seguir mencionando otras de las muchas limitaciones que se presentaron en su momento, y es por ello que el desarrollo del país necesitaba de la experiencia y conocimientos técnicos de otros países de mayor trayectoria en campos, necesarios para un rápido avance económico y social. Para superar esos obstáculos, esas limitaciones del esfuerzo nacional, era decisiva la ayuda internacional, financiera y técnica. Es decir una ayuda que en su volumen y en sus condiciones fuera adecuada para el normal y rápido desenvolvimiento del país.

## 8. POLITICA FISCAL Y TRIBUTARIA

Entre la política fiscal y tributaria y la política monetaria y de crédito existe una íntima relación. Las dos tienen importancia decisiva para el desarrollo económico del país. Establecen el control de los medios de pago que pueden ser utilizados en la inversión y ejercen una influencia determinante en el total de ahorros, no solamente por la movilización y dirección que se dé a esos ahorros, sino al determinar el volumen de medios de pago y de crédito en circulación.

Dentro de la política fiscal, uno de los objetivos principales, fue la de atender los gastos normales del Estado y las inversiones públicas, obtener una distribución más equitativa del ingreso nacional. Por esta razón, es pertinente analizar la situación de desajuste entre los ingresos y los gastos de la Nación que se venía presentando en los últimos años. Según el informe financiero de la Contraloría General de la República de 1961, liquidó un déficit fiscal de \$238.181.193,41, y en su informe correspondiente al año 1962 el déficit fiscal ascendía a \$792.361.156,79.

Los déficits anotados y factores que incidieron sobre la liquidez de los recursos nacionales, dieron como resultado en noviembre de 1962, una mala situación de tesorería que no permitió en su momento los pagos de servicios esenciales. El desajuste ocasionado entre el volumen de gastos e inversiones de la Nación y la estimación de sus ingresos corrientes, hicieron previsible un déficit fiscal muy considerable para el año de 1963. Para compensar dicha situación el Gobierno Nacional, no recurriría a nuevas emisiones inflacionarias, por los efectos que causaba sobre el nivel general de precios, sobre la balanza de pagos y sobre la estabilidad monetaria del País. Esto contrariaría notablemente la política general de estabilización en que se encontraba empeñado el Gobierno. Así mismo las emisiones efectuadas para solucionar los déficits presentados en los años 1961 y 1962 trajeron una expansión considerable en los medios de pago, por encima del aumento de la producción nacional, trayendo como consecuencia el alza de los precios internos y presiones sobre la balanza de pagos, a pesar de la política de restricción monetaria y equilibrio cambiario. Era pues, necesario ampliar los recursos del Tesoro. Con este fin el Gobierno presentó al estudio de las Cámaras Legislativas un proyecto de ley en el cual se establecieran nuevos tributos y se otorgaran facultades extraordinarias al Presidente de la República en materia fiscal y monetaria.

En el año de 1962 se presentaron otros proyectos fiscales, tendientes a la corrección de las deficiencias estructurales del sistema tributario. Dentro de ellas se contaban las facultades para revisar la organización administrativa y para asegurar un adecuado control sobre el Presupuesto y sobre las adquisiciones del Gobierno, a fin de lograr una reducción y controlar los gastos públicos. El análisis de los ejercicios presupuestales del periodo comprendido entre 1962 y 1966 permitieron llegar a conclusiones generales sobre la irregularidad estructural del sistema fiscal y su relación con el presupuesto del Gobierno.

**Tabla 8. Gobierno nacional, ingresos, gastos y situación presupuestal**

**INGRESOS, GASTOS Y SITUACION PRESUPUESTAL DE 1962 a 1966**

(en millones de pesos)

| <b>Descripción</b>                    | <b>1962</b> | <b>1963</b> | <b>1964</b> | <b>1965</b> | <b>1966</b> |
|---------------------------------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| <b><u>Ingresos Totales</u></b>        | 3.071       | 3.996       | 5.097       | 5.827       | 8.398       |
| <i>Ingresos Corriente</i>             | 2.143       | 3.236       | 4.163       | 4.412       | 6.456       |
| <i>Ingresos Tributarios</i>           | 1.948       | 3.007       | 4.009       | 4.182       | 6.170       |
| <i>Impuestos Directos</i>             | 1.212       | 1.699       | 2.350       | 2.385       | 2.702       |
| Renta                                 | 1.112       | 1.565       | 2.212       | 2.240       | 2.530       |
| Sucesiones y donaciones               | 74          | 99          | 99          | 107         | 127         |
| Predial                               | 12          | 15          | 15          | 17          | 23          |
| Otros                                 | 14          | 21          | 23          | 22          | 22          |
| <i>Impuestos Indirectos</i>           | 736         | 1.308       | 1.659       | 1.797       | 3.468       |
| Aduanas y Recargos                    | 521         | 574         | 670         | 666         | 1.966       |
| Operaciones de Cambio (1)             | 0           | 469         | 626         | 340         | 346         |
| Impuesto CIF a las importaciones (2)  | 0           | 0           | 0           | 0           | 0           |
| Utilidad Cta. especial de cambio      | 0           | 0           | 0           | 0           | 0           |
| <i>ad-valorem 2,5% al café</i>        | 0           | 0           | 0           | 0           | 0           |
| Ventas                                | 0           | 0           | 0           | 393         | 682         |
| Gasolina                              | 0           | 0           | 44          | 56          | 64          |
| Timbre Nacional                       | 141         | 169         | 227         | 235         | 328         |
| Otros                                 | 74          | 95          | 92          | 107         | 82          |
| <b><u>Ingresos no Tributarios</u></b> | 195         | 229         | 154         | 230         | 286         |
| Tasas y Multas                        | 63          | 73          | 60          | 162         | 230         |
| Rentas Contractuales                  | 86          | 97          | 49          | 67          | 56          |
| Fondos Especiales (3)                 | 0           | 0           | 0           | 0           | 0           |
| Otros (4)                             | 46          | 59          | 45          | 0           | 0           |
| <b><u>Ingresos de Capital</u></b>     |             |             |             |             |             |
| Recursos del Balance del Tesoro       | 6           | 5           | 168         | 39          | 31          |
| Recursos del Crédito                  | 922         | 755         | 766         | 1.376       | 1.911       |
| a. Interno                            | 818         | 407         | 654         | 1.282       | 1.640       |
| b. Externo                            | 104         | 348         | 113         | 95          | 271         |
| Otros (5)                             |             |             |             |             |             |

**INGRESOS, GASTOS Y SITUACION PRESUPUESTAL DE 1962 a 1966**

(en millones de pesos)

| <b>Descripción</b>                     | <b>1962</b> | <b>1963</b> | <b>1964</b> | <b>1965</b> | <b>1966</b> |
|--|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| <b><u>Gastos Totales</u></b>           | 3.386       | 4.176       | 4.706       | 5.808       | 7.720       |
| <i>Clasificación Económica</i>         |             |             |             |             |             |
| Funcionamiento                         | 1.868       | 2.538       | 2.625       | 2.986       | 3.692       |
| Inversión                              | 1.243       | 1.237       | 1.488       | 1.506       | 2.061       |
| Deuda Publica                          | 274         | 400         | 594         | 1.316       | 1.966       |
| <i>Clasificación Institucional</i>     |             |             |             |             |             |
| 1 Ministerio del Interior <b>(6)</b>   | 38          | 26          | 46          | 39          | 84          |
| 2 Ministerio de Relaciones Exteriores  | 35          | 45          | 45          | 49          | 50          |
| 3 Ministerio de Justicia               | 156         | 183         | 222         | 292         | 406         |
| 4 Ministerio de Hacienda               | 160         | 384         | 173         | 199         | 256         |
| 5 Ministerio de Defensa                | 454         | 606         | 705         | 779         | 934         |
| 6 Ministerio de Agricultura            | 163         | 127         | 157         | 388         | 436         |
| 7 Ministerio de Trabajo                | 66          | 71          | 62          | 65          | 82          |
| 8 Ministerio de Salud Publica          | 182         | 179         | 204         | 209         | 308         |
| 9 Ministerio de Desarrollo             | 191         | 200         | 296         | 250         | 459         |
| 10 Ministerio de Comercio Exterior     | 0           | 0           | 0           | 0           | 0           |
| 11 Ministerio de Minas y Energía       | 76          | 89          | 96          | 17          | 12          |
| 12 Ministerio de Educación Nacional    | 472         | 544         | 728         | 782         | 956         |
| 13 Ministerio de Comunicaciones        | 80          | 91          | 81          | 53          | 40          |
| 14 Ministerio de Transporte            | 683         | 729         | 695         | 739         | 963         |
| 15 Ministerio del Medio Ambiente       | 0           | 0           | 0           | 0           | 0           |
| 16 Congreso de la Republica            | 20          | 28          | 21          | 30          | 44          |
| 17 Contraloría General de la Republica | 27          | 31          | 41          | 47          | 62          |
| 18 Departamentos Administrativos       | 50          | 55          | 118         | 74          | 81          |
| 19 Policía Nacional                    | 260         | 387         | 422         | 481         | 581         |
| 20 Ministerio Publico <b>(7)</b>       | 0           | 0           | 0           | 0           | 0           |
| 21 Registraduria Nacional <b>(8)</b>   | 0           | 0           | 0           | 0           | 0           |
| 22 Rama Judicial <b>(7)</b>            | 0           | 0           | 0           | 0           | 0           |
| 23 Fiscalía General de la Nación       | 0           | 0           | 0           | 0           | 0           |
| 24 Veeduría del Tesoro                 | 0           | 0           | 0           | 0           | 0           |
| 25 Ministerio de la Cultura            | 0           | 0           | 0           | 0           | 0           |
| 26 Deuda Publica                       | 274         | 400         | 594         | 1.316       | 1.966       |
| <b><i>Situación Presupuestal</i></b>   | <b>-315</b> | <b>-180</b> | 391         | 19          | 678         |

(1) Se refiere a los gravámenes provenientes de las operaciones de divisas

(2) Incluye impuestos CIF del 18%

(3) Sin ningún valor



- (4) Incluye recuperación de cartera sobre prestamos otorgados al sector eléctrico
- (5) Sin ningún valor
- (6) La ley 199 de 1995 redefine este Ministerio como Ministerio del Interior, antes de su promulgación se le denominaba Ministerio de Gobierno
- (7) Hasta 1985 este rubro se incluye en el Ministerio de Justicia
- (8) Hasta 1979 este rubro estaba incluido en el Ministerio del Interior

Según se aprecia en la tabla anterior, muestra la situación fiscal del país, la situación cambiaria y la política monetaria. En el periodo de 1953 a 1957 la baja de los precios del café que comienza a partir de 1955 y la política expansionista corresponden con los déficit de 1956 y 1957. Estos déficit unidos a la situación de balanza de pagos y a la expansión monetaria, llevan a la devaluación de 1957. En 1957 a 1961 se presenta la política de estabilidad y de austeridad la cual se ve traducida en superávit presupuestal y en una mayor disponibilidad de recursos de capital para la ejecución de inversiones fijas. El nuevo quebranto en los precios del café, a partir de 1960 y la política monetaria expansionista de 1961 y 1962 corresponden a los déficit fiscales de 1962 y 1963.

La situación que existía entre la situación cambiaria, monetaria y fiscal, exigía que una política de estabilidad se proyectara en forma armónica, y ordenada en los tres campos. Es por esto que el Gobierno Valencia tendía a este fin.

La variación en los resultados fiscales arrojados durante el ultimo decenio, permitieron afirmar que el sistema económico del país adolecía de fallas fundamentales que constituyeron factores recurrentes de crisis periódicas y que se hizo necesario, la modificación de la estructura misma del sistema fiscal y tributario.

Como factor fundamental del desequilibrio fiscal que se había venido presentado en los últimos años se señaló el aumento frecuente de los gastos del Estado. A precios corrientes, las erogaciones del Fisco Nacional en gastos de funcionamiento y de capital, correspondientes a los años 1957 a 1966 serán apreciados en la siguiente tabla.

**Tabla 9. Gastos del Gobierno Nacional**

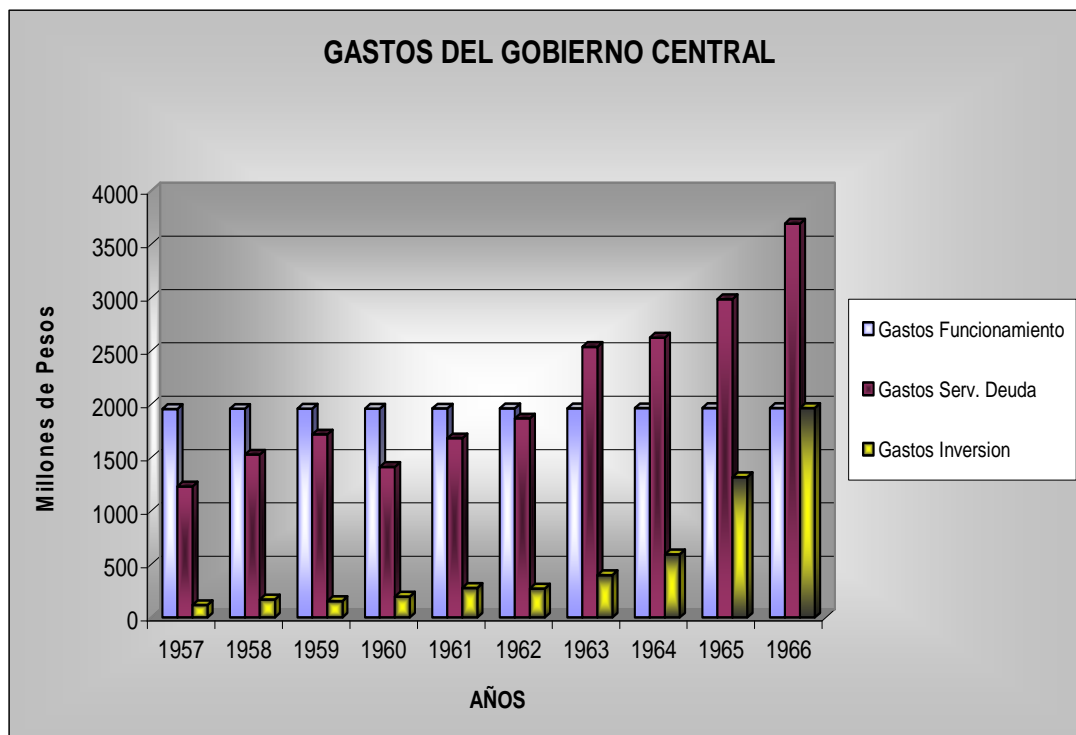
## **GASTOS DEL GOBIERNO NACIONAL CENTRAL**

(millones de pesos corrientes)

| <b>Año</b> | <b>Gastos<br/>Funcionamiento</b> | <b>Gastos<br/>Serv.<br/>Deuda</b> | <b>Gastos<br/>Inversion</b> | <b>Gastos<br/>Totales</b> |
|------------|----------------------------------|-----------------------------------|-----------------------------|---------------------------|
| 1957       | 1.230,0                          | 119,3                             | n.d.                        | 1.349,3                   |
| 1958       | 1.528,3                          | 173,0                             | n.d.                        | 1.701,3                   |
| 1959       | 1.718,4                          | 156,2                             | n.d.                        | 1.874,6                   |
| 1960       | 1.412,4                          | 199,2                             | 682,9                       | 2.294,4                   |
| 1961       | 1.682,7                          | 280,5                             | 1.532,0                     | 3.495,2                   |
| 1962       | 1.868,4                          | 274,5                             | 1.243,1                     | 3.386,0                   |
| 1963       | 2.538,4                          | 400,1                             | 1.237,3                     | 4.175,8                   |
| 1964       | 2.624,8                          | 593,6                             | 1.487,6                     | 4.706,0                   |
| 1965       | 2.986,1                          | 1.315,8                           | 1.506,0                     | 5.807,9                   |
| 1966       | 3.692,3                          | 1.966,2                           | 2.061,1                     | 7.719,6                   |

Fuente: TENJO, Fernando. El Desarrollo Económico de Colombia. En: Revista del Banco de la Republica y Contraloría General de la Republica. Vol. 4, No. 2 (sep 1967); p. 48-49.

**Grafico 3. Gastos del Gobierno Nacional Central**



El análisis efectuado a estas cifras llevó a muchos a pensar en un aumento masivo de los gastos del Estado y a señalar dicho aumento como causa fundamental y casi única del desajuste fiscal. Pero las cifras en referencia, representaron el incremento nominal de los gastos del Gobierno.

Evidentemente existió un aumento en los gastos del Gobierno Nacional, particularmente durante el año de 1961, en el cual se inició el periodo del déficit fiscal, así mismo, durante el año de 1966 dentro de los gastos de la nación, el mas representativo correspondió al rubro de la deuda, lo que indica, que el país debió endeudarse mas con el propósito de cumplir con las obligaciones presupuestales. Pero ese aumento, en valores reales disto mucho de las proporciones que algunos señalaron con base en los precios corrientes. Además, no debe olvidarse que las necesidades de servicio del Gobierno Nacional eran cada día mayores, esto se debía a la complejidad creciente de la estructura y funciones de los Estados modernos y por el crecimiento natural de la población, cuya tasa de crecimiento acumulativo anual para Colombia tuvo un promedio de 2.86%

En la grafica No. 3, se puede apreciar los aumentos de los gastos de funcionamiento, registrados a partir de 1957. Este aumento se debió, entre otros factores, a la creciente amplitud de las funciones del Estado y a la reforma administrativa, mediante la cual se buscó una mejor organización de la Administración Pública. Pero el factor de mayor incidencia en el aumento de los gastos públicos, obedeció a las transferencias de gastos de los Departamentos y Municipios a la Nación. Las transferencias a la cuales se han hecho referencia y las múltiples y constantes leyes de auxilios a los Departamentos y a los Municipios, como fue la nacionalización de carreteras, hospitales, planteles educativos, entre otros, que fueron votados por el Parlamento de la época, constituyeron una de las causas decisivas del incremento presentado en los gastos del Gobierno Central. Cabe anotar que dichas leyes fueron aprobadas debido a que los Departamentos y Municipios carecían de los recursos suficientes para llevar a cabo su normal funcionamiento.

Por esto el Ministro de Hacienda de la Época Dr. Carlos Sanz de Santamaría se pronuncio en su momento, manifestando: “Que era necesario considerar una revisión de la estructura administrativa y fiscal del país. Porque. ¿Cómo realizar en la práctica el postulado de la descentralización administrativa, si los Departamentos y aún más los Municipios, carecen de los medios financieros necesarios no solamente para progresar sino para subsistir?”

“De los 823 Municipios - escribe el Dr. Eduardo Santa – correspondientes a los 17 Departamentos en que actualmente está fraccionada la Republica, sólo 52 tienen un presupuesto superior al millón; 74 a duras penas pasan del millón; 356 sobrepasan los cien mil pesos y el resto, o sea 341, tiene un presupuesto inferior a los cien mil pesos. De estos últimos 198 tiene un irrisorio presupuesto inferior a los cincuenta mil pesos. Si consideramos, lejanos de todo pesimismo y sobre bases comprobables, que el presupuesto mínimo que requiere un Municipio, por pequeño que sea, para atender medianamente sus necesidades primordiales es el de una suma superior a los cien mil pesos anuales, llegaremos a la dolorosa realidad de que de esos 823 Municipios sólo 107 podemos llamar solventes y el resto, o sea los 697 son Municipios insolventes por no decir parásitos.....”<sup>17</sup>

Pero el incremento de los gastos del Gobierno Nacional se debieron también al aumento de las inversiones directas e indirectas, estas últimas efectuadas a través de los Departamentos, Municipios y entidades descentralizadas. Dichas inversiones fueron necesarias en su momento ya que estaba comprometido el avance social y económico del país. Así mismo las limitaciones de los recursos financieros impidieron que el volumen de las inversiones públicas lograra los niveles previstos en los programas. No solo los gastos del Gobierno

---

<sup>17</sup> “Bases para una Reforma en el Régimen Departamental y Municipal”, Revista de la Facultad de Derecho, Vol. 3, No. 1 (junio 1962); p. 130.

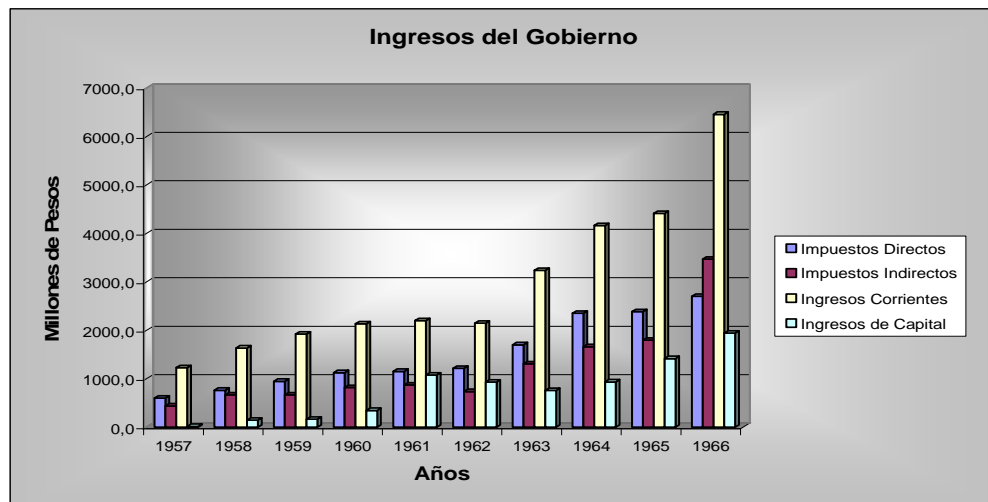
experimentaron un aumento, los ingresos corrientes también experimentaron un pequeño aumento nominal, en pesos corrientes y una disminución real en pesos constantes, según puede apreciarse en la tabla siguiente.

**Tabla 10. Ingresos Corrientes del Gobierno Nacional**

**INGRESOS DEL GOBIERNO NACIONAL**  
(en millones de pesos corrientes)

| Año  | Impuestos Directos | Impuestos Indirectos | Otros Ingresos Corrientes | Ingresos Corrientes | Ingresos de Capital | Total Ingresos Corrientes |
|------|--------------------|----------------------|---------------------------|---------------------|---------------------|---------------------------|
| 1957 | 600,7              | 438,9                | 187,5                     | 1.227,1             | 15,2                | 1.242,3                   |
| 1958 | 762,3              | 668,2                | 206,1                     | 1.636,6             | 145,6               | 1.782,3                   |
| 1959 | 947,1              | 664,1                | 309,9                     | 1.921,1             | 165                 | 2.086,1                   |
| 1960 | 1123,9             | 817,5                | 191                       | 2.132,3             | 344,9               | 2.477,3                   |
| 1961 | 1150,6             | 873,0                | 175,8                     | 2.199,4             | 1072,7              | 3.272,1                   |
| 1962 | 1212,3             | 736,0                | 194,7                     | 2.143,0             | 927,9               | 3.070,9                   |
| 1963 | 1699,0             | 1307,7               | 229,4                     | 3.236,1             | 760,3               | 3.996,4                   |
| 1964 | 2349,6             | 1659,3               | 154,4                     | 4.163,3             | 934,1               | 5.097,5                   |
| 1965 | 2385,3             | 1797,0               | 229,7                     | 4.412,0             | 1414,9              | 5.826,9                   |
| 1966 | 2702,1             | 3467,7               | 286,1                     | 6.455,9             | 1941,7              | 8.397,6                   |

**Grafico 4. Ingresos del Gobierno Nacional Central**



Con el objeto de subsanar las deficiencias del ingreso corriente, el Gobierno presentó una serie de proyectos con el fin de crear nuevos tributos y obtener una ampliación de los ingresos corrientes. Frente a esta situación y ante el inminente deterioro de las finanzas publicas, también se presento un proyecto de facultades extraordinarias en materia fiscal y monetaria, como fue la cuota adicional del 20% al impuesto sobre la renta y complementarios, la revisión de la organización administrativa y el impuesto general a las ventas, cuyo objetivo era lograr una estabilidad en las finanzas publicas. Las solicitudes hechas por el Gobierno no eran nada nuevas, sino complementarias de proyectos fiscales y tributarios presentados en periodos anteriores, desafortunadamente dichos proyectos fueron criticados en su momento con argumentos como que el país ya no resistiría nuevos tributos y los gravámenes contemplados en dichos proyectos solo contribuirían a desalentar el ahorro, la capitalización y la inversión, y, por lo tanto, el progreso general de la Nación. A lo que el Ministro de Hacienda dijo: “Es inexacto, por lo tanto, afirmar que el país no resiste mas contribuciones al Estado. Sucede en realidad, que los resultados del sistema tributario existente no son siempre los más adecuados, por razón de fallas fundamentales que exigen revisión. Es aconsejable, en primer termino, procurar una mayor diversificación de las fuentes de ingreso del Estado.”

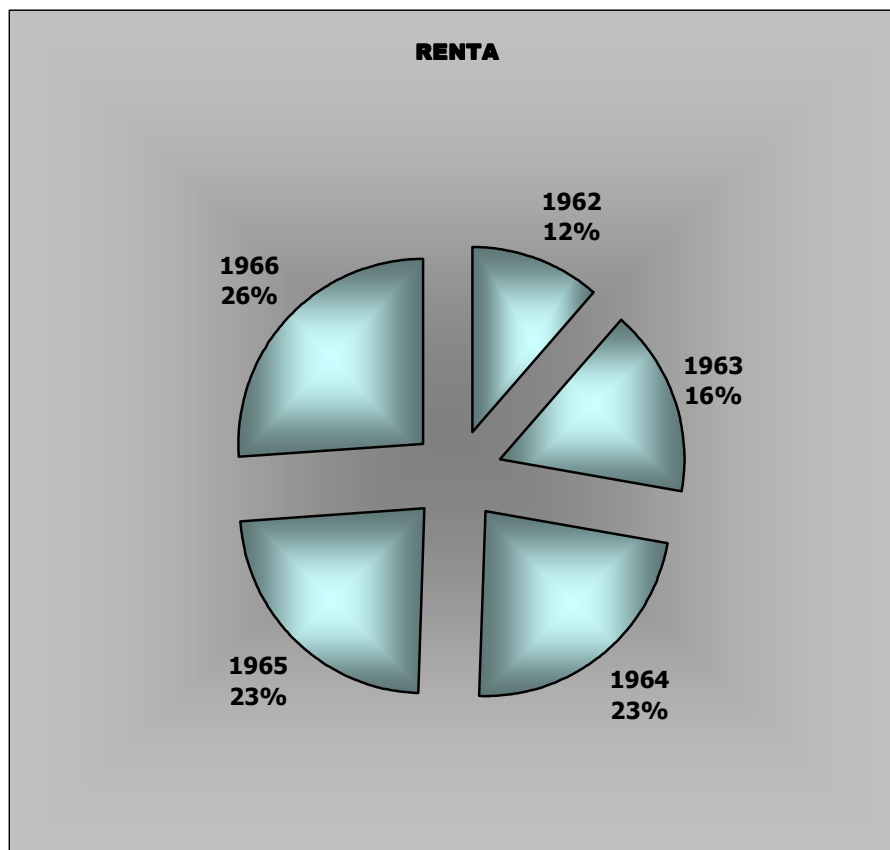
En la siguiente tabla y grafica se apreciara como más de la mitad de los ingresos corrientes tienen como única fuente el impuesto sobre la renta y complementarios.

**Tabla 11. Ingresos Impuesto de Renta y Complementarios**

**INGRESOS IMPUESTO DE RENTA Y COMPLEMENTARIOS**  
(Millones de Pesos)

| <b>Descripcion</b>      | <b>1962</b> | <b>1963</b> | <b>1964</b> | <b>1965</b> | <b>1966</b> |
|-------------------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| Renta                   | 1.112       | 1.565       | 2.212       | 2.240       | 2.530       |
| Sucesiones y Donaciones | 74          | 99          | 99          | 107         | 127         |
| Predial                 | 12          | 15          | 15          | 17          | 23          |
| Otros                   | 14          | 21          | 23          | 22          | 22          |

**Grafico 5. Porcentaje Anual del Impuesto a la Renta y Complementarios**



Para el periodo que se esta analizando, el impuesto a la renta y complementarios realizaba la forma más adecuada del principio de proporcionalidad entre la capacidad económica del contribuyente y el impuesto que se debía pagar. También poseía ventajas técnicas sobre otro tipo de impuestos. Por estas razones es que dicho impuesto representaba el mayor porcentaje de ingresos nacionales.

En relación con el impuesto sobre la renta y complementarios, se observó que aunque la Ley 81 de 1960 llenó la legislación de vacíos y enmendó algunos de sus defectos, produjo como resultado una disminución en el crecimiento normal del impuesto sobre la renta, a precios corrientes, a partir de 1961; también, un menor recaudo para dicho año en comparación con los estimativos presupuestales y una disminución del producido del impuesto a la renta en términos de valor real.

La legislación sobre el impuesto a la renta y complementarios adolece de deficiencias. Desafortunadamente en esta época Colombia contaba con dos tipos de incentivos tributarios, el primero de carácter general el cual se encaminaba al desarrollo de nuevas industrias y otro aplicable a actividades económicas específicas, debido a estos dos incentivos tributarios algunos de los sectores económicos más importantes de la época, gozaban de exenciones al impuesto de renta y complementarios, lo que produjo desequilibrios graves en los ingresos nacionales. Como las exenciones no se decretaban cuantitativamente, el Congreso sabía a ciencia cierta la concesión que otorgaba al implantarlas, los casos se presentaban especialmente con aquellas entidades oficiales descentralizadas que percibían grandes utilidades según los balances que presentaban, y que no contribuían al mantenimiento del Estado.

Para subsanar estas deficiencias en los ingresos del Estado, el gobierno del presidente Guillermo León Valencia, le hizo frente a la problemática, que radicaba especialmente en la poca captación que se estaba obteniendo, teniendo en cuenta los resultados desfavorables obtenidos durante la vigencia fiscal de 1961. Por ese entonces el presidente Alberto Lleras Camargo en su mensaje presupuestal al congreso de 1962, les manifestó la necesidad de fortalecer el sistema tributario colombiano.

Tomando como base la necesidad manifestada por el entonces Presidente de Colombia Dr. Lleras Camargo, Valencia se trazo tres objetivos:

Los nuevos recursos fiscales debían permitir una adecuada financiación del Presupuesto Nacional, en la forma más económica posible.

Los objetivos fiscales no debían contradecir el propósito económico de lograr un incremento de la producción

La financiación del sector público debía obtenerse en forma que fuera compatible con el objeto de procurar una redistribución de la renta nacional.

Por los objetivos antes mencionados el gobierno decidió presentar a consideración de la Cámara de Representantes los proyectos de ley que se relacionan a continuación:

Proyecto 538: referencia - impuesto al gasto excesivo

Proyecto 539, referencia – impuesto a la gasolina



Proyecto 540, referencia – impuesto a los viajes al exterior y declaraciones de renta  
 Proyecto 541, referencia – impuestos departamentales  
 Proyecto 542, referencia – impuestos sucesorales  
 Proyecto 543, referencia – impuestos a consumos específicos  
 Proyectos 544, referencia – sobre aceleración de recaudos.

El gobierno con estos proyectos pretendía dar cumplimiento a los objetivos detallados con anterioridad.

La productividad fiscal de los proyectos según la presentación realizada se calculó así:

**Tabla 12. Productividad de los proyectos fiscales**

| <b>PRODUCTIVIDAD FISCAL DE LOS PROYECTOS</b> |                |
|--|----------------|
| Gasto excesivo .....                         | 10,000,000.00  |
| Gasolina .....                               | 200,000,000.00 |
| Viajes y Declaracion de Renta .....          | 33,000,000.00  |
| Impuestos Departamentales .....              | 93,000,000.00  |
| Impuestos Sucesorales .....                  | 50,000,000.00  |
| Consumos Especificos .....                   | 70,000,000.00  |

Después de realizar todos los análisis pertinentes a los ingresos que el gobierno recibiría por concepto de esta nueva carga impositiva llegaron a las siguientes conclusiones:

Desde el punto de vista de la administración de los nuevos recursos no habría incremento de costos en la recaudación, ya que el gobierno decidió utilizar cada una de las organizaciones del estado para que cumplieran con el proceso de recaudos.

Desde lo económico, se buscaba la transferencia de los recursos del consumo hacia el ahorro y la inversión (impuestos al gasto excesivo, consumos suntuarios y gasolina), y hacer posible el fortalecimiento de los recursos tributarios.

Desde lo social el plan tributario quería garantizarle a las personas con menor capacidad adquisitiva, que los productos de primera necesidad no estarían gravados y el ahorro que se obtuviera de los recursos en las clases altas propiciaría el incremento en la inversión privada.

## **9. EL IMPUESTO SOBRE LAS VENTAS (DECRETO – LEY 3288 de 1963)**

Dentro de los múltiples esfuerzos realizados por el gobierno del Presidente Valencia, con el propósito de obtener mayores ingresos al Estado, que le permitieran el cumplimiento de los objetivos trazados durante su periodo presidencial, surge el establecimiento de un nuevo impuesto, “El Impuesto a las Ventas”, el cual se constituye como uno de los grandes logros de dicho periodo, aunque cabe aclarar que el producido de dicho impuesto solo se empezaría a recaudar en el año de 1965.

La propuesta y ejecución de este nuevo impuesto, radicaba en el desarrollo económico del país, lo que exigía un compromiso del estado en los ingresos de la nación. Desafortunadamente la economía del país, no tendría un buen desarrollo sin que se realizaren inversiones, en campos como, la salud, la educación y la vivienda, todos proyectos amarrados también al desarrollo social; por esta razón el gobierno se vio en la necesidad de aumentar los ingresos, que no era otra cosa que el aumento en los impuestos directos y el establecimiento de mas impuestos indirectos.

Por lo anterior el gobierno fijó su mirada en aquel sector económico del país, que de una u otra forma, con la nueva carga impositiva se convertirían en nuevos contribuyentes (comerciantes) y de allí parte la razón por la cual se hizo la elección por el impuesto sobre las ventas.

Este impuesto no fue considerado como un factor muy importante, ya que su tarifa inicial fue del 3%. Así mismo artículos que se constituían como de la canasta familiar (alimentos, medicamentos, etc.), y otros servicios no fueron gravados con dicho impuestos.

Lo verdaderamente importante sobre la creación de dicho impuesto, es que seria muy productivo y poco costoso. Por esto desde el mismo momento en que se dio la propuesta por parte del gobierno, este solicito de su nación un apoyo al mismo, con el único propósito de hacer de este impuesto un éxito financiero.

Como toda nueva carga impositiva, provocó conmoción en el sector económico, especialmente porque aun, debían hacerse ciertos ajustes que le permitieran brindar la claridad suficiente, para empezar a ejecutar su aplicación. Dichos

ajustes consistían en aclarar quienes eran las personas encargadas de declarar, quienes debían pagar, como sería su presentación, cual el hecho generador de dicho impuesto, cual la base impositiva sobre la cual se debía pagar y la reglamentación de aquellos productos que no estarían gravados.

Se puede concluir que a este Decreto – Ley 3288 de 1963, el gobierno debía realizarle una adecuada y completa reglamentación, con el propósito de permitirse, el nuevo impuesto sin tantas incertidumbres para los contribuyentes.

## 10. DEFICIT FISCAL

El proceso de deterioro al que se vio enfrentado el país, durante el periodo presidencial del Dr. Guillermo León Valencia (1962 – 1966), no era para nada nuevo, las causas fueron variadas, entre ellas los desordenes administrativos, y las expediciones de decretos y leyes, tratando de subsanar los continuos déficit fiscales a los que se vio enfrentado durante su mandato.

El tema tributario en si, tuvo muchos defectos, es decir le faltó previsión, estabilidad y una mejor adecuación que lo llevara a cumplir con los objetivos que se había trazado. Si bien es cierto, que siempre se intento trabajar con el propósito de estabilizar los gastos del gobierno, las reacciones fueron tardías, porque se necesito del anuncio del déficit fiscal para que se tomaran medidas que los cubrieran. Situación esta que desencadenaba una nueva carga impositiva de impuestos o en su defecto solicitar emisiones al Banco de la Republica, tratando de subsanar la falta de los ingresos.

Una de las causas principales que abocaron dicha situación, fue la suscitada por la Ley 81 de 1960, la cual produjo una disminución en el crecimiento de los ingresos a ser obtenidos por la captación del impuesto sobre la renta. Esto conllevó a la reacción del gobierno, cuya solución fue la de presentar un proyecto en materia fiscal como fue la de optar por una cuota adicional del 20% sobre dicho impuesto.

Esta situación que se estaba presentando con las modificaciones respecto al impuesto de renta, fue una etapa bastante difícil para el país, teniendo en cuenta que los mayores ingresos se obtenían gracias a la captación de dicho impuesto, con el objeto de compensar el impacto que las contribuciones extraordinarias causaban al sector privado, se decretaban algunas exenciones de impuestos, carentes de técnicas y objetivos, medidas que tendían a un nuevo déficit y a un nuevo impuesto extraordinario, el cual afectaba directamente a los sectores que contribuían a los gastos del Estado sin obtener estos, ningún tipo de alivio tributario.

Pero los ingresos del gobierno no solo se vieron disminuidos por la captación de impuestos, sino que también se afectaron por la baja presentada en los precios del Café, teniendo en cuenta que éste era el producto líder en exportaciones del país

y a través de las mismas se obtenían recursos que le permitían al gobierno subsanar en algo la difícil situación económica que afrontaba.

Pero a esta situación también debe adicionársele la carga impositiva que ejercían sobre el País, los Municipios cuyos presupuestos escasamente alcanzaban para su mantenimiento, razón por la cual nunca podría llegar a hablarse del proceso de descentralización, si todo lo que necesitaban para su funcionamiento debían solicitarlo al Gobierno Central.

Después de mencionar todo lo anterior, se puede concluir que el Déficit Fiscal presentado durante la administración Valencia, no obtuvo los resultados esperados, teniendo en cuenta que a pesar de los decretos y leyes expedidos para subsanarlos, no era posible lograr estabilizar las finanzas de la Nación, teniendo en cuenta que los gastos de ésta eran siempre superiores a sus ingresos.

## **11. EVASION TRIBUTARIA**

Durante el periodo presidencial del Dr. Valencia, este se dispuso a recibir facultades extraordinarias otorgadas por el Congreso, que lo revestían de poder con el propósito de luchar contra la evasión de impuestos.

Dicho revestimiento consistía en la posibilidad de reformar la legislación con respecto a temas que abarcaban rentas especiales, deducciones y exenciones de impuestos, todo con el objeto de evitar el fraude fiscal.

El elevado nivel de la evasión tributaria fue algo que preocupó al gobierno, y dificultó la aplicación de una política fiscal efectiva y coherente, de ahí el interés de reducir dichos niveles. ¿Pero cómo lograr tal propósito?. Se hicieron enormes esfuerzos en procura de encausar a aquellos contribuyentes que no cumplían en debida forma con sus obligaciones fiscales frente al Estado, lo mismo que quienes debiendo tributar no lo habían hecho.

La evasión se encontraba en cabeza de aquellas personas que ejercían una actividad económica y que no se habían preocupado por tributar, dentro de este grupo también se encontraban instituciones del sector privado y público quienes se constituyeron en grandes evasores porque se amparaban en leyes o decretos tales como: las rentas especiales, las deducciones, los gastos, las rentas exentas entre otras, pero lo que hacía más difícil la situación era que el Estado había sido incapaz de detectarlos, por la falta de medios tecnológicos, cabe anotar que la administración de impuestos de la época, no manejaba una base de datos actualizada que le permitiera controlar a los contribuyentes.

La evasión tributaria se presentaba, porque quienes lo hacían consideraban que el Estado no era equitativo en la redistribución del ingreso, o porque sencillamente no creían en la buena destinación que se daba a los recursos obtenidos.

Una de las causas de la evasión era la ausencia de una verdadera conciencia tributaria, motivada por la imagen que la comunidad tenía del Estado y la percepción frente a la imparcialidad en sus gastos e inversiones, al no tener un conocimiento de los programas de gobierno y las políticas de redistribución del ingreso. Por tal razón había quienes consideraban que no debían contribuir al fisco

público, porque sus aportes no generaban obras y porque nadie les aseguraba que no malgastarían lo que aportaban al Estado.

Los factores que contribuían para que se presentara la evasión eran, las exenciones tributarias que afectaban la neutralidad del impuesto, lo que generaba tratamientos inequitativos, desmotivando a los contribuyentes que cumplían con sus obligaciones. La falta de control sobre el impuesto de renta, la falta de claridad y la falta de preparación y conocimiento de los funcionarios encargados de la función fiscalizadora, la aplicación de una legislación inadecuada, la falta de recursos para el funcionamiento e infraestructura de las entidades encargadas de la recaudación, y las elevadas tarifas impositivas.

Un efecto de la evasión, fue la reducción en los ingresos tributarios, ante lo cual el gobierno se vio en la necesidad de elevar la carga tributaria o crear nuevos gravámenes como medida de ajuste del déficit fiscal. Así mismo, produjo una desigualdad en la distribución de la carga tributaria. La desigualdad contributiva no siempre incidía en los precios pero los influenciaba indirectamente modificando las condiciones y la capacidad productiva del Estado, al reducir sus posibilidades económicas.

Las principales causas del fraude fiscal, nos llevan a la conclusión que la lucha eficaz contra él implicó una acción conjunta de todos los organismos del Estado. Este debía tener un mejoramiento integral de sus servicios que lo llevaran a recibir el apoyo verdadero de los contribuyentes, para que lo vieran como el representante del bien común. Solo así se podría despertar la conciencia de los deberes tributarios, la solidaridad fiscal de los ciudadanos, su vinculación e interés en los programas de desarrollo económico y social, que el Gobierno pretendía realizar.



## 12. CONCLUSIONES

❖ El gobierno del presidente Guillermo León Valencia Muñoz, fue un gobierno afectado por el flagelo de la violencia, teniendo en cuenta que durante su mandato, nacieron los grupos subversivos o grupos al margen de la ley, como se anota en la reseña histórica sobre la creación del Frente Nacional, dichos grupos surgieron gracias a todas aquellas ideologías, adoptadas por los nuestros, de países como Argentina y Cuba.

❖ El Doctor Valencia, también se vio enfrentado al gran déficit fiscal, con el cual recibo al país en el año de 1962, sus esfuerzos siempre estuvieron encaminados a la consecución de mayores ingresos para el estado, con el objetivo de cumplir con las labores económicas y sociales, con las cuales se había comprometido. Pero sus esfuerzos no fueron suficientes para lograr estabilizar las finanzas del Estado, la situación radica en que la política de austeridad con relación al gasto no pudo cumplirse.

❖ Así mismo una de las mayores preocupaciones del gobierno era la de poder realizar una mayor captación de dinero, debido a la importancia que para el tenía, la distribución equitativa del dinero asía el pueblo.

❖ Durante este cuatrenio se dio origen y forma al Decreto – Ley 3288 de 1963, decreto reglamentario del impuesto sobre las ventas, impuesto que le garantizaba al país, obtener los ingresos necesarios para su manejo, claro esta que dicho impuesto solo se empezó a captar hacia el año de 1965.

❖ Otra de las tareas importantes, que se le abonaron a este gobierno, fue su trabajo constante por la disminución del gasto público, con el fin de lograr el equilibrio necesario entre las balanzas de ingresos y gastos, ya que para su momento era mayor el gasto que el ingreso; teniendo en cuenta que los ingresos del país dependía en gran parte de la exportación del Café.

❖ Así mismo en materia tributaria, el gobierno recibió facultades extraordinarias que le permitirían luchar contra la evasión de impuestos, que en gran parte sufría el país, por la poca atención que se brindaba al respecto, esto, teniendo en cuenta que para la época eran muchas las exenciones y deducciones que se les

❖ brindaban a ciertos grupos económicos del país, sin que realmente se alcanzara a visualizar la magnitud de tales concesiones.

❖ Para el periodo presidencial 1962 – 1966, se apreció que el impuesto a la renta, continuaba siendo el más eficiente y equitativo, con relación a otro tipo de impuestos.

❖ Teniendo en cuenta las múltiples exenciones que el gobierno, entrego a ciertas entidades, esto produjo un desequilibrio grave en los ingresos nacionales, ya que dichas entidades percibían grandes utilidades y no contribuían con el mantenimiento del Estado.

❖ Con respecto a la evasión tributaria, esta labor fue mucho mas dispendiosa, teniendo en cuenta que para la época, no se contaban con una administración de impuestos bien definida, que conociera a cabalidad sus funciones y el personal que la conformaba no tenia los conocimientos necesarios para llevar a cabo tal labor.

❖ La Evasión Tributaria, fue marcada por la falta de control y consciencia de los contribuyentes que no creían que los pagos efectuados a razón de impuestos, el Gobierno les estuviera dando un buen manejo.

❖ Después de haber realizado la investigación sobre el periodo presidencial del Dr. Guillermo León Valencia 1962 -1966, se concluye que pese a todos los esfuerzos adoptados por la administración, no se logro obtener un adecuado control en el manejo de las medidas implementadas en materia fiscal, política, económica y social. Lo anterior se ve traducido en los continuos déficit fiscales y la evasión tributaria, que acompañaron a este gobierno, y que por más medidas que se intentaron implementar, no fue posible su adecuado control.

### 13. RECOMENDACIONES

Después de haber recorrido un largo camino, investigando y analizando el comportamiento obtenido durante este cuatrenio, considero importante hacer las siguientes recomendaciones.

❖ Pienso que la elaboración de una reforma tributaria mas integral, le estaría garantizando al país, la obtención de los ingresos necesarios para el cumplimiento de sus obligaciones en materia fiscal, política, económica y social.

❖ No es prudente, siempre que se presente un déficit fiscal, pensar en el alza de las tarifas de los impuestos ya existentes o en la creaciones de una nueva carga impositiva, porque lo único que se consigue con estas medidas, es que los contribuyentes busquen la forma de evitar el pago de los mismos, situación que se ve traducida en la evasión fiscal.

❖ Se requiere la revisión del régimen impositivo, que se tiene en el momento, ya que algunos sectores económicos del país, gracias a los beneficios otorgados por el gobierno, no contribuyen de manera equitativa al sostenimiento del Estado.

❖ Considero que se debe evaluar el perfeccionamiento de la administración, con el fin de que esta brinde un control eficaz en la evasión tributaria.

❖ La disminución en las bases, frente a los diferentes impuestos, le garantizaría al Estado, un mayor numero de contribuyentes, cabe aclarar que es necesario, que el gobierno invierta en la tecnología e infraestructura de la administración de impuestos, con el propósito de realizar un mayor control y así evitar que los contribuyentes evadan, situación que conlleva al déficit fiscal, debido a la falta de ingresos.

❖ Así mismo, considero que el éxito de cualquier política fiscal y su desarrollo, obedece a que el Estado debe ajustarse a su presupuesto, con el propósito de dar cumplimiento a su programa de gobierno, es decir sus presupuestos deben ser ejecutados de acuerdo a la elaboración previa que tuvieron, porque de lo contrario el país siempre se vera enfrentado al déficit fiscal, que solo se traduce en el alza

❖ de los impuestos ya existentes o impuestos sorpresivos, que le permitan cubrir la emergencia.

## BIBLIOGRAFÍA

ARCHILA NEIRA, Mauricio. Protesta social y estado en el Frente Nacional. 2 ed. Bogotá: Norma, 1997. 386 p.

ECHAVARRIA OLOGAZA, Hernán. Política Monetaria y Eficiencia en la Producción. Editorial Presencia, 1964. 539 p.

ESPINOZA, Valderrama Abdón. Memorias de hacienda 1966-1970. Bogotá: Banco de la república, 1970. 491 p.

GILHODES, Pierre. La cuestión agraria en Colombia (1958-1985). En: Revista Tirado Nueva Historia de Colombia. 1989. p. 348-349.

HARTLYN, Jonathan. La política del Régimen de coalición: La experiencia del Frente Nacional en Colombia. Bogotá: Centro de Estudios Internacionales de la Universidad de los Andes (CEI) - Ediciones Uniandes - Tercer Mundo Editores, 1993. p. 14, 25, 298-304.

La evolución de las exportaciones colombianas y sus determinantes: Un análisis empírico [en línea]. Bogotá: Banco de la republica, 2007. [consultado 07 de Febrero de 2007]. Disponible en Internet: [www.netamericas.net/Paginas/www.netamericas.net/Paginas/echavWP.asp](http://www.netamericas.net/Paginas/www.netamericas.net/Paginas/echavWP.asp)

Las reformas tributarias en Colombia durante el siglo XX (I) [en línea]. Bogotá: Banco de la republica, 2007. [Consultado 8 de Mayo 2007]. Disponible en Internet: [www.dnp.gov.co/paginas\\_detalle.aspx?idp=41](http://www.dnp.gov.co/paginas_detalle.aspx?idp=41) - 49k

Las reformas tributarias en Colombia durante el siglo XX (II) [en línea]. Bogotá: Banco de la republica, 2007. [Consultado 19 de Agosto 2006]. Disponible en Internet: [www.dnp.gov.co/.../documentos/DEE\\_Boletines\\_Divulgacion\\_Economica/Boletin%20No\\_9\\_Reforma\\_Tributaria%20II.pdf](http://www.dnp.gov.co/.../documentos/DEE_Boletines_Divulgacion_Economica/Boletin%20No_9_Reforma_Tributaria%20II.pdf)

LEAL BUITRAGO, Francisco. El oficio de la guerra: La Seguridad Nacional en Colombia. Bogotá: Tercer Mundo Editores - Universidad Nacional. p., 70-73

PALACIOS, Marco. Entre la legitimidad y la violencia: Colombia 1875-1994. Bogotá: Norma, 1995. 219 p.

PALACIOS, Marco. Parábola del liberalismo. Bogotá: Norma, 1999. 271 p.

Política fiscal para el desarrollo económico de América latina. En: CONFERENCIA SOBRE POLITICA FISCAL (1962: Santiago). Bajo los auspicios del Programa Conjunto de Tributación de la OEA, el BIR, y CEPAL. Santiago, 1962.

RODRIGUEZ, José Armando. Las Finanzas Publicas de los Años Sesenta. En: Revista Economía Colombiana. Vol. 5, No. 2 (sep 1966); 89 p.

SANZ de SANTAMARIA, Carlos. Memorias de Hacienda. Bogotá: Imprenta Nacional, 1963. 365 p.

SOTO, José. Exportaciones de Café y su Implicación en Colombia. En: Revista Económica Colombiana. Vol. 13, No. 7 (nov 1950); 66 p.

TENJO, Fernando. El Desarrollo Económico de Colombia. En: Revista del Banco de la Republica y Contraloría de la Republica. Vol. 4, No. 2 (ago 1967); 79 p.