

FUNDACION PARA LA EDUCACION SUPERIOR Y EL DESARROLLO



LAS FINANZAS DEL GOBIERNO NACIONAL EN LA
DECADA DE LOS AÑOS OCHENTA

Jorge Ospina Sardi

BOGOTÁ, AGOSTO DE 1978



LAS FINANZAS DEL GOBIERNO NACIONAL EN LA DECADA DE LOS AÑOS OCHENTA²⁴

Jorge Ospina Sardi *

A. INTRODUCCION

En este estudio se analiza el comportamiento histórico y futuro de las finanzas del Gobierno Nacional, es decir, del consolidado de las cuentas del Gobierno Central y de las Entidades Descentralizadas Nacionales. Cuando se deja por fuera del análisis lo concerniente a las Entidades se obtiene una visión parcial sobre la historia reciente de las finanzas públicas, más aún si se tiene en cuenta que ellas son las encargadas de efectuar más de las dos terceras partes del gasto del Gobierno Nacional. De ahí la importancia de repasar lo sucedido con el consolidado de las series del ingreso y gastos de los Ministerios, Departamento Administrativos y Entidades Descentralizadas Nacionales. Este agregado, que se denomina Gobierno Nacional, ~~recibe~~ ^{recauda} cerca de las ~~cuatro quintas~~ ^{dos terceras} partes del gasto del Sector Público; el resto corresponde a los niveles central y descentralizados de los Departamentos y Municipios. En el diagrama 1 se presenta la forma como está actualmente organizado la rama ejecutiva del poder público a ni

* Este trabajo ~~fué elaborado por Jorge Ospina Sardi~~ ^{con la colaboración de Gilberto Barón Leguizamón, Alvaro Díaz y Alvaro Hernán Urdinola.}

vel nacional: para efectos del presente análisis se excluye lo concerniente a las sociedades de economía mixta y algunas empresas comerciales e industriales del Estado como el Banco Cafetero y la Compañía de Seguros La Previsora S.A.

En la primera parte, se averigua sobre las tendencias de las series de ingresos y gastos del consolidado del Gobierno Nacional a lo largo del período 1964-1976, poniendo especial énfasis en las tendencias de los últimos seis años. De esta manera se intenta identificar los principales cambios de su estructura financiera durante el período en consideración y explicar parcialmente las causas de estos cambios. Este repaso sirve de base para proyectar las tendencias de los ingresos y gastos en los primeros años de la década de los años ochenta bajo distintos supuestos de política, lo cual constituye el tema central de la última parte del estudio. No se pretende entonces hacer predicciones exactas sino delinear los principales dilemas de política que pueden presentarse en los próximos años en relación al manejo de las finanzas del Gobierno Nacional.



Finalmente, cabe anotar que la fuente primaria de información fueron las series de reconocimientos de ingresos y de ejecución de gastos y reservas de la Contraloría General de la República. Se resolvieron los problemas de consistencia en estas series, especialmente por cambios de definición contable; por ejemplo, durante 1973-1975 la Contraloría clasificó las compras e importaciones de alimentos del IDEMA, y el situado fiscal de educación y salud como gastos de inversión, mientras en los otros años aparecen como gastos de funcionamiento. Fuera de esto, no se encontraron otros problemas que pudieran alterar las tendencias de los agregados de ingresos y gastos.

B COMPARACION DEL CRECIMIENTO Y LAS ELASTICIDADES DE LOS INGRESOS Y GASTOS TOTALES

Durante 1964-1976 los ingresos totales del Gobierno Nacional crecieron en términos reales a una tasa promedio de 9.1%, en tanto que los gastos totales lo hicieron a una tasa de 8.0% (cuadro 1) ^{1/}. Al discriminar,

^{1/} La diferencia entre la tasa promedio de crecimiento de los ingresos y de los gastos se debe a cambios en el "superávit fiscal" que resultaría de la diferencia entre estos ingresos y gastos. Cabe recordar que los ingresos de la Contraloría son reconocimientos y no ingresos efectivos y los gastos incluyen reservas para ser ejecutadas en la vigencia siguiente y por lo tanto no coinciden con los gastos efectivos. De otra parte, se utilizó un deflactor diferente para las series de ingresos y de gastos.

CUADRO 1

TASAS REALES PROMEDIO DE CRECIMIENTO DE LOS INGRESOS Y

GASTOS DEL GOBIERNO NACIONAL, 1964 - 1976 1/

	Tasa de crecimiento 1964-1970	Tasa de crecimiento 1971-1976	Tasa de crecimiento 1964-1976
A. Ingresos Totales	16.4	3.5	9.07
1. Corrientes	13.6	6.9	9.31
2. Capital	23.5	-5.5	8.46
B. Gastos totales	14.5	1.8	8.02
1. Funcionamiento	13.5	5.8	8.29
2. Inversión	16.2	-5.0	5.73

FUENTE: ~~FEDESARROLLO~~ Anexo Estadístico / Cuadros 1B y 12B

1/ Se refieren a las tasas de crecimiento que resultan de un ajuste lineal a las series del Gobierno Nacional en pesos constantes de 1970.



sobresale el mayor aumento de los ingresos corrientes en comparación con los ingresos de capital (9.3% y 8.5%, respectivamente). Es más marcada aún la diferencia entre el crecimiento promedio de los gastos de funcionamiento de 8.3% y el que registran los gastos de inversión de 5.7%.

Si se descompone el período de 1964-1976 en dos, se destaca el acelerado incremento de los años 1964-1970, en comparación con las tasas registradas durante 1971-1976 (cuadro 1). A partir de 1972 hasta 1976 el crecimiento de los ingresos y gastos totales es menor, en parte como resultado de un estancamiento en los ingresos de capital. Aparentemente, como se analiza más adelante, las oscilaciones de los ingresos de capital y particularmente de los ingresos por concepto de crédito externo, han afectado directamente los niveles de inversión.

El crecimiento promedio de los ingresos y de los gastos del Gobierno Nacional supera al del ingreso nacional y del producto interno bruto, respectivamente. La elasticidad de los ingresos totales con relación al ingreso nacional fue de 1.30, mientras la elasticidad de los gastos totales con relación al PIB fue de 1.32 (cuadros 2 y 3). Estas elasticidades indican que en promedio los ingresos y gastos crecen durante 1964-1976 más rápidamente que las series de las cuentas nacionales. Sin embargo, se presenta un mar

CUADRO 2

ELASTICIDADES DE LOS INGRESOS DEL GOBIERNO NACIONAL CON RELACION
AL INGRESO NACIONAL, 1964-1976 ^{1/}

	Elasticidad 1964-1970	Elasticidad 1971-1976	Elasticidad 1964-1976
<u>Ingresos totales</u>	<u>2.99</u>	<u>0.53</u>	<u>1.30</u>
1. Ingresos tributarios	2.46	0.94	1.38
2. Otros ingresos corrientes	2.42	1.39	1.56
3. Ingresos de capital	3.37	-0.79	1.18

FUENTE : ~~FEDESARROLLO~~ *Anexo Estadístico: Cuadro 213; y Cuentas Nacionales*

^{1/} Se refieren a las elasticidades que resultan de ajustes lineales a las series de ingresos del Gobierno Nacional y del ingreso nacional en pesos constantes de 1970.


CUADRO 3

ELASTICIDADES DE LOS GASTOS DEL GOBIERNO NACIONAL CON RELACION AL
PRODUCTO INTERNO BRUTO, 1964-1976 1/

	Elasticidad 1964-1970	Elasticidad 1971-1976	Elasticidad 1964-1976
<u>Gastos totales</u>	<u>2.78</u>	<u>0.30</u>	<u>1.32</u>
1. Gastos corrientes	2.53	0.96	1.32
2. Servicio de deuda	2.78	1.08	1.60
3. Inversión	3.12	-0.88	1.21

FUENTE : ~~FEDESARROLLO~~ *Anexo Estadístico: Cuadro 12B; y Cuentas Nacionales*

1/ Se refieren a las elasticidades que resultan de ajustes lineales a las series de gastos del Gobierno Nacional y del producto interno bruto en pesos constantes de 1970.



cado contraste al desagregar en dos el período en consideración: durante ~~1971-1970~~⁶⁴ 1970 las elasticidades son ostensiblemente mayores a las contabilizadas para 1971-1976, como consecuencia de aumentos considerables de los ingresos tributarios y de capital, especialmente durante 1967-1971.

Cabe destacar entonces cómo en los años más recientes la actividad del Gobierno Nacional pierde dinamismo con respecto a años anteriores. Así por ejemplo, son negativas en los últimos años las elasticidades de los ingresos de capital con relación al ingreso nacional (-0.79) y de la inversión con respecto al PIB (-0.88). En líneas generales, son las series de ingresos de capital y de inversión las que muestran un comportamiento más errático y menos predecibles: el flujo de ingresos de capital fluctúa de acuerdo a las políticas monetarias y financieras, en tanto que los niveles de inversión son afectados por dichas fluctuaciones, especialmente por las de los ingresos por concepto de crédito externo.

Pueden plantearse varias hipótesis para explicar la menor actividad relativa del Gobierno Nacional en estos últimos años, ~~y se serán analizadas más adelante.~~ Por ejemplo, podría argumentarse que luego del crecimiento anormalmente elevado de años anteriores, el reciente comportamiento



responde a una tendencia de mas largo plazo de pendiente menor que la tendencia de 1964-1970, pero mayor que la de 1971-1976 .O también, podría afirmarse que la intervención directa del Gobierno Nacional en la economía ha alcanzado un nivel que puede considerarse como 'normal' o 'típico' dado el grado de desarrollo y estructura económica de Colombia, y que a partir de este nivel resulta difícil lograr un crecimiento relativamente acelerado de los ingresos, especialmente de los tributarios (mas allá de una tendencia vegetativa). O que ha faltado durante los años setenta la voluntad política para comprometer al Gobierno en programas ambiciosos de gasto y para aumentar la ingerencia estatal en la economía. Y finalmente que los niveles de inversión , particularmente desde 1974, se han visto afectados por la política contraccionista del Gobierno de cancelar deudas y de no utilizar crédito interno y externo para financiar gastos, dado el aumento de circulante ocasionado por la acumulación de reservas internacionales en el Banco de la República.

C. COMPORTAMIENTO DE LOS INGRESOS

1. Comentarios generales



Ha habido algunos cambios en la composición de los ingresos del Gobierno Nacional. Durante la segunda mitad de la década de los años sesenta el gobierno introdujo el impuesto a las ventas (1965) y el impuesto a la gasolina y ACPM (1967). Además, mediante la imposición del sistema de retención en la fuente y algunos ajustes en las tarifas, obtuvo a partir de 1968 un incremento de importancia en los recaudos por concepto del impuesto a la renta y complementarios. Fue igualmente a finales de esta década cuando se inició la contratación masiva de crédito externo (particularmente de AID, Banco Mundial y BID) para financiar inversiones en infraestructura física y educación.

Se registró entonces durante 1967-1972 un inusitado crecimiento de los ingresos, que naturalmente trajo consigo un considerable aumento de los gastos de funcionamiento y mayor aún, de los gastos de inversión. Con posterioridad a estos años, o sea a partir de 1972, el aumento de los ingresos ha sido menor: no se han introducido nuevos impuestos; ^h se ha disminuído la utilización de crédito externo para financiar inversión pública ^{2/}; y no obstante los ajustes hacia arriba

2/

Parte importante de las contrataciones de crédito público externo durante 1974-1976 han sido para refinanciar la deuda externa de algunas Entidades (Descentralizadas (IDEMA, ECOPEL, ICCEL, etc).



en las tarifas del impuesto a la renta y complementarios, los recaudos por este concepto se han mostrado inelásticos con relación al ingreso nacional. Solamente se ^{han} producido en la década de los años setenta aumentos significativos en los renglones del impuesto a las ventas (desde 1974) e impuesto ad-valorem del café (desde 1976).

En estos últimos años los ingresos corrientes han aumentado mas rápidamente que los ingresos de capital, disminuyendose así la participación de estos últimos dentro del total (cuadro 4). Especialmente a partir de 1974 se reduce la dependencia del presupuesto del Gobierno Nacional en los ingresos de capital. Ha sido prudente la política de endeudamiento del gobierno en materia de crédito externo de largo plazo. Queda por averiguar si en los actuales momentos la capacidad de endeudamiento se encuentra subutilizada.

Por último, cabe indicar que los ingresos corrientes y de capital de las Entidades Descentralizadas registran un mayor aumento que los ingresos del Gobierno Central (cuadro 5). Tal como se comenta mas adelante, los ingresos de explotación y tributarios de las Entidades crecen a tasas superiores al promedio e igual sucede con sus ingresos de capital. Así entonces, ha sido creciente a lo largo del período 1964-1976 la importancia de las finanzas de las Entidades, dentro del consolidado del Gobierno Nacional, especialmente a partir de la Reforma Administrativa de 1968.

CUADRO 4

COMPOSICION PORCENTUAL DE LOS INGRESOS DEL GOBIERNO NACIONAL

1964-1976

(%)

Años	Ingresos corrientes			Ingresos de capital				Gran total
	Tributarios	Otros	Total	Credito Interno	Credito externo	Otros	Total	
1964	51.7	26.3	78.0	9.2	6.1	6.7	22.0	100.0
1965	48.0	27.8	75.8	14.1	4.4	5.7	24.2	100.0
1966	51.9	21.8	73.7	13.9	5.5	6.9	26.3	100.0
1967	50.2	25.2	75.4	5.9	8.4	10.3	24.6	100.0
1968	49.9	21.7	71.6	5.8	10.2	12.4	28.4	100.0
1969	45.7	20.9	66.6	10.1	12.3	11.0	33.4	100.0
1970	42.7	23.1	65.8	13.2	10.9	10.1	34.2	100.0
1971	44.1	23.8	67.9	10.1	13.5	8.5	32.1	100.0
1972	45.5	21.4	66.9	10.6	14.3	8.2	33.1	100.0
1973	47.4	21.6	69.0	11.7	12.3	7.0	31.0	100.0
1974	46.4	23.8	70.2	14.0	7.5	8.3	29.8	100.0
1975	51.7	22.3	74.0	8.2	7.6	10.2	26.0	100.0
1976	49.7	31.0	80.7	6.1	7.9	5.3	19.3	100.0

FUENTE : ~~FEDESARROLLO~~ Anexo Estadístico : Cuadro 2A

CUADRO 5

TASAS REALES PROMEDIO DE CRECIMIENTO DE LOS INGRESOS DEL GOBIERNO
CENTRAL Y DE LAS ENTIDADES DESCENTRALIZADAS, 1964-1976 ^{1/}

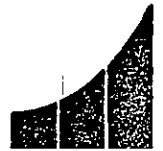
(%)

	Tasas de crecimiento 1964-1970	Tasas de crecimiento 1971-1976	Tasas de crecimiento 1964-1976
A. Gobierno Central	<u>14.3</u>	<u>1.6</u>	<u>7.7</u>
1. Ingresos corrientes	11.7	6.2	8.4
a. Renta y complementarios ^{2/}	(13.7)	(4.6)	(9.4)
b. Ventas ^{2/}	(11.5)	(18.7)	(14.9)
c. Aduanas ^{2/}	(9.0)	(1.2)	(5.2)
d. Café	(-2.6)	(7.0)	(2.9)
e. Otros	(13.7)	(4.4)	(6.6)
2. Ingresos de capital	21.8	-15.0	5.4
a. Crédito interno	(0.1)	(- 5.1)	(-1.0)
b. Crédito externo	(38.1)	(-24.9)	(8.7)
c. Otros	(38.9)	(- 5.0)	(9.4)
B. Entidades Descentralizadas	<u>21.0</u>	<u>5.2</u>	<u>11.1</u>
1. Ingresos corrientes	18.7	6.3	11.2
a. Ingresos de explotación	(14.6)	(9.1)	(11.2)
b. Aportes de la Nación	(19.2)	(0.4)	(8.9)
c. Ingresos tributarios	(26.4)	(5.5)	(11.7)
d. Otros	(2.9)	(6.0)	(11.7)
2. Ingresos de capital	25.2	-0.9	10.2
a. Crédito interno	(44.9)	(-3.4)	(15.2)
b. Crédito externo	(16.6)	(7.5)	(11.1)
c. Otros	(18.6)	(-5.4)	(4.5)

FUENTE: ~~FEDESARROLLO~~ *Anexo Estadístico: Cuadros 1B, 2B, 4B, 5B y 6B*

1/ Se refieren a las tasas de crecimiento que resultan de un ajuste lineal a las series de ingresos en pesos constantes de 1970.

2/ Con posterioridad a 1967 se refiere a recaudos de la Dirección de Impuestos Nacionales.



2. Estructura de los ingresos del Gobierno Central

Ha habido cambios de alguna consideración a lo largo del período 1950-1976 en la estructura de los ingresos del Gobierno Central. A comienzos de la década de los años cincuenta era bastante alta la participación de los recursos por concepto del impuesto de aduanas en el total de ingresos (cuadro 6); eran por lo tanto más vulnerables las finanzas públicas a fluctuaciones en las actividades del sector externo de la economía, que dependían básicamente de las variaciones en los precios internacionales del café. En períodos en los cuales disminuía el precio del café se reducían considerablemente los ingresos corrientes (impuestos de aduanas e impuesto al café) y por otro lado, se reducían drásticamente los ingresos de capital por concepto de crédito externo. Esta alta dependencia de los ingresos del Gobierno Central en el comportamiento del sector externo de la economía era la principal razón de las bruscas variaciones que se presentaban en ese entonces en las series de ingresos y gastos. ^{3/}

Es evidente que las fluctuaciones bruscas en los ingresos afectan seria

^{3/} Por ejemplo, la drástica disminución de los ingresos y gastos del Gobierno Central durante 1955-1956, después de la bonanza cafetera de los años anteriores.



mente la continuidad de los programas de gasto público y dificultan enormemente su programación. En la década de los años sesenta se solucionó en parte este problema con la introducción del impuesto a las ventas y del impuesto a la gasolina y ACPM y con la consolidación del impuesto a la renta y complementarios como la principal fuente de ingresos tributarios. Con la introducción de estos ingresos y las modificaciones al impuesto a la renta y complementarios (retención en la fuente y estructura tarifaria), se redujo sustancialmente la dependencia del presupuesto en los erráticos recaudos de aduana (y del impuesto de café). Además con los préstamos de programa ~~los~~ de la AID, y con los préstamos de proyecto del Banco Mundial y BID, se aseguraron fuentes más estables y permanentes de crédito externo.

En la década de los años setenta la estructura tributaria del Gobierno Central apenas si se modifica: únicamente aumenta la importancia relativa del impuesto ventas (después de la Reforma Tributaria de 1974) y del impuesto del café (luego del aumento de los precios externos a mediados de 1975). La participación del impuesto a la renta y complementarios se estanca, en tanto que el de aduanas muestra cierto dinamismo a partir de 1976, como resultado de aumentos en el valor de las importaciones. A su vez, el crecimiento del impuesto a las



ventas con posterioridad a 1974 es resultado de un aumento considerable de las tarifas y de la reactivación de la actividad de la industria y comercio desde comienzos de 1976. Finalmente, como consecuencia de la política financiera del gobierno, se reduce en estos últimos tres años la importancia relativa de los ingresos de capital.

3. Estructura de los ingresos de las Entidades Descentralizadas

En contraste con la estructura de los ingresos del Gobierno Central, son relativamente pocos los cambios a partir de 1964 en la composición de los ingresos de las Entidades Descentralizadas (cuadro 7). Cabe resaltar, sin embargo, el aumento desde 1974 de la participación de los ingresos ^{de} explotación dentro del total de ingresos y que coincide con la conversión a empresas comerciales de algunas entidades 4/. De otra parte, el aporte de los ingresos de capital es más estable que en el caso del Gobierno Central (compárese con cuadro 6); estos ingresos de capital han constituido en promedio cerca de una cuarta parte de los ingresos totales de las entidades y han sido el segundo renglón en importancia (después de los ingresos de explotación que han representado más de una tercera parte del total).

4/ El caso del IDÉMA y ECOMINAS.

CUADRO 7

COMPOSICION PORCENTUAL DE LOS INGRESOS DE LAS ENTIDADES DESCENTRALIZADAS,

1964-1976

(%)

Años	Ingresos corrientes				Total	Ingresos de capital				Total
	Ingresos de explotación	Aportes de la Nación	Ingresos tributarios	Otros		Prestamos internos	Prestamos externos	Otros	Total	
1964	51.0	17.5	7.2	2.3	78.0	2.6	9.7	9.7	22.0	100.0
1965	50.5	19.9	8.4	2.3	81.1	1.2	7.0	10.7	18.9	100.0
1966	40.0	16.9	13.0	3.1	73.8	3.8	7.7	14.7	26.2	100.0
1967	33.4	25.2	11.1	4.6	74.3	3.8	6.4	15.5	25.7	100.0
1968	35.7	20.7	17.3	2.0	75.7	5.9	5.3	13.1	24.3	100.0
1969	34.0	20.2	10.7	4.0	72.9	9.1	6.7	11.3	27.1	100.0
1970	35.7	18.1	12.1	4.4	70.3	12.6	6.9	10.2	29.7	100.0
1971	36.7	19.1	12.3	4.4	72.5	11.8	7.8	7.9	27.5	100.0
1972	36.0	21.0	11.4	5.9	74.3	10.8	6.2	18.7	25.7	100.0
1973	34.9	17.2	13.9	5.6	71.6	13.1	5.7	9.6	28.4	100.0
1974	37.5	19.2	12.2	6.3	75.2	9.8	6.6	8.4	24.8	100.0
1975	37.6	18.7	13.4	7.4	77.1	10.1	5.6	7.2	22.9	100.0
1976	45.3	14.4	12.0	4.9	76.6	7.4	9.0	7.0	23.4	100.0

FUENTE:

~~RESEARCH~~
Anexo Estadístico: Cuadros 4A y 6A



No solamente ha cambiado menos la estructura de los ingresos de las Entidades Descentralizadas, sino que han sido mayores las tasas de crecimiento de sus ingresos corrientes y de capital con respecto a las del Gobierno Central (cuadro 5). Tanto los ingresos de explotación, como los aportes de la Nación y los ingresos tributarios, aumentan a tasas promedio mayores que las de los diferentes renglones que componen la cuenta de ingresos corrientes del Gobierno Central (con excepción del impuesto a las ventas). En el caso de los ingresos de capital, los de las Entidades crecen durante 1964-1976 a una tasa promedio de 10.9% , mientras que los del Gobierno Central lo hacen a una tasa de 5.4%. Así entonces, los ingresos de las Entidades Descentralizadas tienden a pesar cada vez mas en el total de ingresos del Gobierno Nacional.

4. Esfuerzo tributario

Interesa saber que tan grande ha sido el esfuerzo tributario de los colombianos, por cuanto se han hecho mediciones que sugieren que es comparativamente reducido si se considera la experiencia de países con un nivel de desarrollo similar a Colombia. Por ejemplo, en el informe final de la Comisión Colombiana de Reforma Tributaria de 1968, al

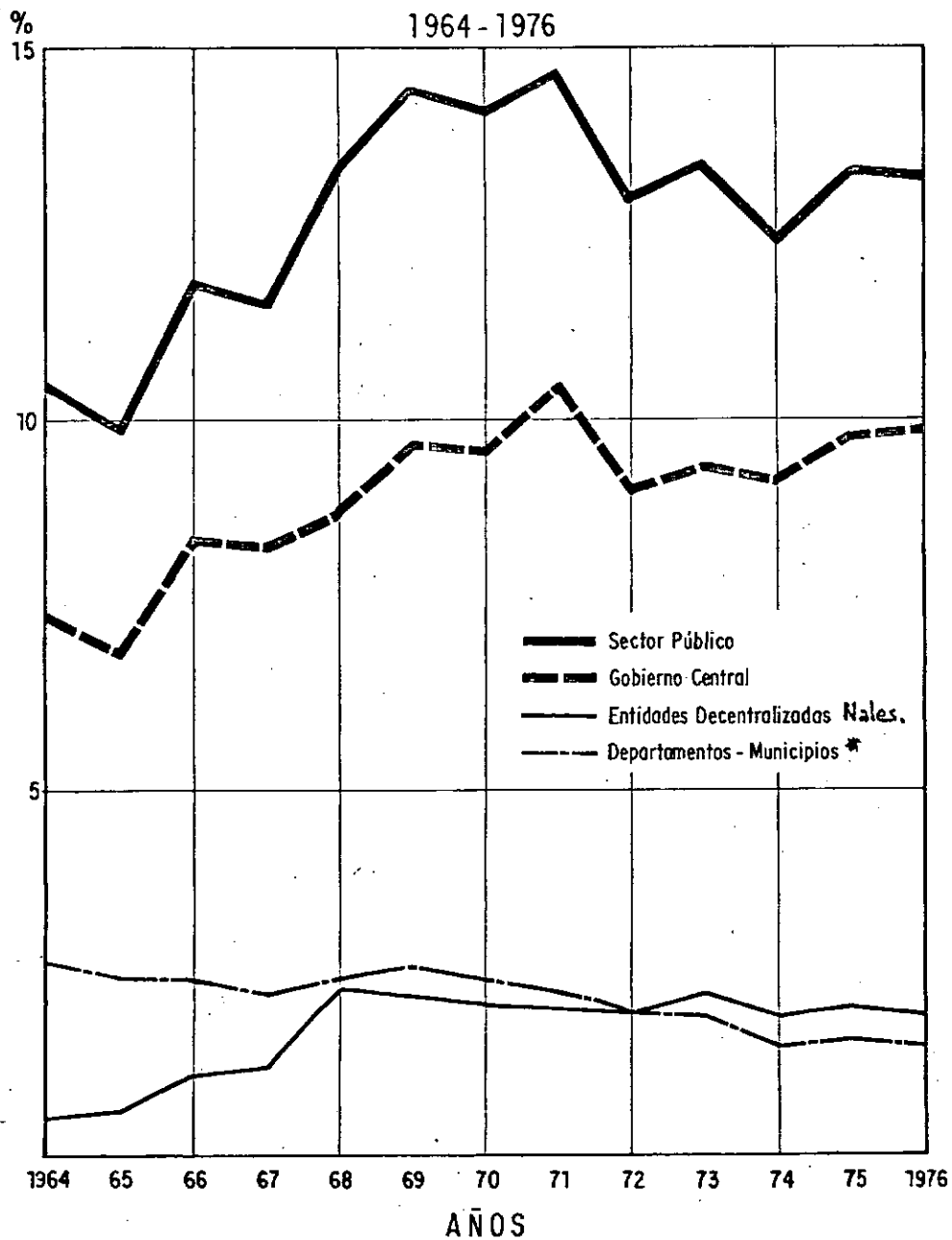
hacer la comparación con otros países latinoamericanos, se concluye que el "esfuerzo tributario" de Colombia, tal como se expresa mediante la relación entre el recuado de los impuestos y el producto nacional bruto, es relativamente bajo...^{5/}. Esta conclusión que era válida en 1966-1968, se mantiene vigente diez años después.

Sin embargo, cabe anotar que en el caso de Colombia, el Sector Público es "atípico" no solamente en lo que hace a la reducida contribución de los particulares a su sostenimiento por medio de impuestos, sino también en lo que respecta al elevado tamaño relativo de los ingresos diferentes a los tributarios. En la gráfica 1 se ilustra como los ingresos tributarios del Sector Público constituyen en promedio durante 1972-1976 el 13.1% del producto interno bruto, que se compara con el 18.1% para una economía "típica" de un PIB per-cápita de 608 dólares ^{6/}. El porcentaje de 13.1% es ligeramente superior

^{5/} Mas adelante se afirma: " En síntesis, la situación de Colombia es la de una estructura tributaria donde la proporción de impuestos directos, y en particular, la del impuesto a la renta a personas naturales y la del predial, es mayor que la de los demás países." Véase R. Musgrave y M. Gillis, Propuesta de una Reforma Fiscal para Colombia, tomo 1, 1973, pp. 56-57.

^{6/} Véase H. Chenery y M. Syrquin, Patterns of Development World Bank 1975, pp. 20-21. En este libro se estima la estructura de una economía "típica" o "normal" para los distintos niveles de PIB per-cápita (distintos niveles de desarrollo económico), con base en un promedio ponderado de una muestra bastante amplia de países. Entre los promedios estimados se encuentran las relaciones entre ingresos totales e ingresos tributarios del sector público y PIB.

Gráfica No. 1
**RELACION PORCENTUAL ENTRE INGRESOS TRIBUTARIOS
 DEL SECTOR PUBLICO Y PRODUCTO INTERNO BRUTO
 1964 - 1976**



FUENTE: Anexo Estadístico : cuadros 4 B, ~~1964-1976~~; y estimativos de FEDESARROLLO para Departamentos y Municipios con base en cifras de Contraloría.
 * Incluye impuestos de Entidades Descentralizadas del orden Departamental y Municipal



si se incluye como impuesto la retención cafetera del Fondo Nacional del Café.

Ahora bien, la estructura de los ingresos del sector público colombiana no parece también ser "atípica" por la importancia de los ingresos distintos de los tributarios, particularmente los ingresos propios del nivel descentralizado. El tamaño absoluto y la importancia relativa del nivel descentralizado puede ser superior en Colombia que el promedio de países con un PIB per-capita similar. Dentro de los ingresos no tributarios del sector público sobresalen aquellos por concepto de venta de servicios (o bienes), los llamados ingresos de explotación de las Entidades Descentralizadas. Así entonces, es relativamente reducido el esfuerzo tributario de los colombianos, pero a la vez elevada la participación del Sector Público dentro de la actividad económica en general. Es decir, el grado de intervención directa del Estado colombiano en la economía es alto, no obstante que sus ingresos tributarios son bajos.

D. COMPORTAMIENTO DE LOS GASTOS

1. Comentarios generales

Las series de gastos del Gobierno Nacional registran un comportamiento

CUADRO 8

TASAS REALES DE CRECIMIENTO DE LOS GASTOS DEL GOBIERNO CENTRAL
Y LAS ENTIDADES DESCENTRALIZADAS, 1964-1976 ^{1/}

(%)

	Tasa de crecimiento 1964-1970	Tasa de crecimiento 1971-1976	Tasa de crecimiento 1964-1976
<u>A. Gobierno Central</u>	9.0	-2.1	4.0
1. Gastos corrientes	12.4	-0.5	5.4
a. Gastos de administración	(5.0)	(4.2) [*]	(4.5) [*]
b. Transferencias	(26.7)	(-2.6)	(7.4)
2. Servicio de la deuda	3.3	3.7	3.5
a. Deuda interna	(0.8)	(2.6)	(1.7) [*]
b. Deuda externa	(10.2)	(5.1)	(8.1) [*]
3. Inversión	4.1	-13.0	2.2
<u>B. Entidades Descentralizadas</u>	18.5	3.7	10.4
1. Gastos corrientes	14.1	9.8	10.8
a. Gastos de administración	(13.2)	(6.0)	(8.8) [*]
b. Transferencias	(13.8)	(12.7)	(13.6)
c. Operaciones comerciales	(20.7)	(26.1)	(21.9)
2. Servicio de la deuda	32.1	8.0	14.8
a. Deuda interna	(38.0)	(5.0)	(14.9) [*]
b. Deuda externa	(20.5)	(13.0)	(14.6)
3. Inversión	19.8	-3.3	8.8

FUENTE : ~~FEDESARROLLO~~ Anexo Estadístico: Cuadros 12B, 13B, 14B y 16B.

^{1/} Se refieren a las tasas de crecimiento que resultan de un ajuste lineal a las series de gastos en pesos constantes de 1970.



similar a las series de ingresos (cuadro 8). Las series de gastos de inversión son tan erráticas como las de los ingresos de capital y fluctúan en la misma dirección. Como resultado del menor crecimiento de los ingresos durante 1971-1976, los gastos totales apenas si crecen y la inversión disminuye en un 5.0%. La participación de los gastos de inversión dentro del total es menor durante 1974-1976 en comparación con años anteriores, en tanto que se vuelve ligeramente mayor la importancia de los gastos corrientes y del servicio de la deuda (cuadro 9).

En general los gastos de las Entidades ^{Descentralizadas,} al igual que en el caso de los ingresos, crecen más rápidamente que los gastos del Gobierno Central (cuadro 8). Como se señala mas adelante, es creciente la importancia de ^{estas} ~~las~~ Entidades como ejecutoras del gasto, especialmente a raíz de la Reforma Administrativa de 1968. Se destaca el crecimiento de los renglones de operaciones comerciales y servicio de la deuda de las Entidades, que resultan bastante superiores a las tasas que se observan para los distintos componentes de la cuenta de gastos del Gobierno Central.

2. Crecimiento de los gastos de administración

Existe la idea que el sector público es ineficiente y que, en el largo

CUADRO 9

COMPOSICION PORCENTUAL DE LOS GASTOS DEL
GOBIERNO NACIONAL, 1964- 1976

(%)

Años	Gastos de funcionamiento			Gastos de inversión	Total
	Gastos corrientes	Servicio de la deuda	Total		
1964	55.6	10.3	65.9	34.1	100.0
1965	49.5	15.3	64.8	35.1	100.0
1966	49.3	19.5	68.8	31.2	100.0
1967	49.5	12.6	62.1	37.9	100.0
1968	50.8	10.0	60.8	39.2	100.0
1969	52.6	13.1	65.7	34.4	100.0
1970	47.0	14.8	61.8	38.2	100.0
1971	44.8	12.2	57.0	43.0	100.0
1972	45.8	14.8	60.6	39.3	100.0
1973	44.9	13.9	58.8	41.2	100.0
1974	49.4	16.6	66.0	34.0	100.0
1975	51.4	16.8	68.2	31.8	100.0
1976	53.3	15.0	68.3	31.7	100.0

FUENTE : ~~FEDESARROLLO~~ Anexo Estadístico : Cuadro 12A.



plazo, los gastos en burocracia tienden a crecer mas aceleradamente que la inversión . De hecho en el caso del Gobierno Nacional, durante 1964-1970 el aumento de la inversión fue mayor que los gastos de funcionamiento (cuadro 1) . Sin embargo, la tendencia de mas largo plazo muestra que el crecimiento de la inversión es menor. Sucede que la inversión tiende a fluctuar mas bruscamente , en una u otra dirección, que los gastos de funcionamiento; que estos últimos aumentan a una tasa vegetativa excepto cuando se crean nuevas entidades publicas mediante reformas administrativas; y que ante los cambios bruscos de la inversión y el crecimiento vegetativo y predecible de los gastos de funcionamiento , los índices de eficiencia que se obtengan a partir de estas series cambian también bruscamente .

En realidad durante 1964-1976 el crecimiento de los gastos directos de administración, que corresponden a la suma de servicios personales y gastos generales 7/ ha sido menor que el aumento de los ingresos corrientes . En consecuencia, tiende a ser decreciente la relación entre gastos de administración e ingresos corrientes en los sectores central y descentralizado y en el total consolidado (cuadro 10) .

7/ O sea gastos de nómina y los demas gastos efectuados en el desempeño de las funciones administrativas (mantenimiento, seguros, compra de equipo de oficina, arrendamientos, etc) .

CUADRO 10

GASTOS DE ADMINISTRACION COMO PORCENTAJE

DE LOS INGRESOS CORRIENTES, 1964 - 1976 1/

(%)

Años	Gobierno Central	Entidades Descentrali- zadas	Gobierno Nacional <u>2/</u>
1964	40.9	45.9	37.8
1965	43.8	31.6	32.6
1966	36.8	46.3	33.2
1967	35.6	34.3	31.4
1968	37.9	39.4	33.4
1969	33.4	35.3	28.6
1970	32.6	32.8	25.9
1971	30.6	33.9	26.1
1972	31.4	31.9	29.0
1973	27.5	34.7	27.1
1974	25.1	34.1	26.3
1975	26.7	34.0	29.0
1976	22.9	31.4	26.2

FUENTE : ~~FEDESARROLLO~~ Anexo Estadístico: Cuadros 1A y 14A.

1/ Los gastos de administración son la suma de servicios personales y gastos generales.

2/ Los ingresos corrientes del Gobierno Nacional excluyen las transferencias entre Gobierno Central y las Entidades Descentralizadas.



Podría entonces concluirse que, según este índice, el Gobierno Nacional se ha vuelto más eficiente puesto que tiende a disminuir la importancia relativa de los gastos directos en burocracia (es decir, la parte de los ingresos corrientes que se destinan al pago de gastos de administración). Sin embargo, es difícil con solo este indicador llegar más allá de la conclusión de que son cada vez mayores los fondos que maneja la burocracia (una cantidad relativamente mayor de dinero circula por sus manos).

Los otros gastos de funcionamiento, distintos a los de administración, crecen a elevadas tasas, particularmente las operaciones comerciales y el servicio de la deuda de las Entidades Descentralizadas, tal como ya se señaló (cuadro 8). Además se ha considerado que los gastos de funcionamiento en áreas como educación y salud son "inversión en capital humano", mientras algunos gastos que aparecen como inversión (por ejemplo la adquisición de aviones de guerra) contribuyen poco al desarrollo económico. Resulta por lo tanto verdaderamente difícil juzgar sobre la eficiencia del Gobierno Nacional a partir de un simple análisis de la estructura de sus gastos, ya sea por lo arbitrario de la clasificación contable o por que se desconoce que tan eficientemente se emplearon los dineros del Estado.



3. Propensión Marginal a Invertir

Cabe esperar por lo dicho antes sobre el comportamiento de la inversión que la propensión marginal a invertir del gobierno fue menor durante 1971-1976 que durante 1964-1970 (cuadro 11). En el promedio para el período 1964-1976 la propensión marginal fue 0.31; en otras palabras, si el Gobierno actúa conforme a la tendencia histórica, de cada peso adicional que recibe, 31 centavos lo destina a inversión y el resto a funcionamiento. Ahora bien, con seguridad la propensión marginal a invertir cambia según sea la fuente de ingresos (según sea la composición de los mismos). Hace diferencia, por ejemplo, que el peso adicional provenga de crédito externo o de impuestos a la renta (una alternativa extrema).

Es de esperar una propensión marginal a invertir más alta cuando en la composición de ese peso adicional es mayor la participación del crédito externo otorgado a la realización de proyectos específicos de inversión, o cuando se trata de impuestos con destinación específica, por cuanto, en estos casos, el gobierno no puede desviar el uso de los recursos hacia otros fines (como cubrir un déficit de tesorería). De otra parte, los programas de gastos favorecidos con estas fuentes de financiación están expuestos a una menor incertidumbre con respecto al recibo oportuno de los medios de financiación, y

CUADRO 11

PROPENSIONES MARGINALES A INVERTIR Y AHORRAR DEL
GOBIERNO NACIONAL, 1964-1976

	1964-1970	1971-1976	1964-1976
1. Propensión marginal a invertir <u>1/</u>	0.35	0.26	0.31
2. Propensión marginal a ahorrar <u>2/</u>	0.11	0.41	0.27

FUENTE: FEDESARROLLO con base en el Anexo Estadístico y Cuentas Nacionales.
Estadísticos de

- 1/ Se define como la relación entre los aumentos promedio anuales de inversión y los aumentos promedio anuales de los ingresos totales, con base en un ajuste lineal a las series de inversión e ingresos en pesos constantes de 1970.
- 2/ Se define como la relación entre los aumentos promedio anuales del ahorro disponible para inversión y los aumentos promedio anuales de los ingresos corrientes, con base en un ajuste lineal a las series de ahorro e ingresos en pesos constantes de 1970. Se entiende por ahorro disponible para inversión la diferencia entre ingresos corrientes y gastos de funcionamiento (gastos corrientes más servicios de la deuda).



por lo tanto, tienden a ser menores los trastornos en su ejecución presupuestal. Al emplearse estas fuentes de financiamiento (préstamos externos de proyecto e impuestos con destinación específica) se garantiza una disciplina más estricta en la programación y ejecución del gasto público.

Las anteriores consideraciones son importantes cuando se pretende averiguar sobre las posibles consecuencias de una reforma tributaria, por ejemplo, sobre el ahorro y la inversión total de la economía ^{8/}. Todo aumento de los impuestos altera la estructura de los ingresos del gobierno y por lo tanto, sus propensiones marginales a ahorrar e invertir (puede alterar así mismo las propensiones marginales a ahorrar e invertir de los particulares). Es necesario entonces no solamente mirar las propensiones ex-ante a ahorrar e invertir del Sector Público (y de los particulares), sino también los posibles cambios en la estructura de los ingresos públicos y en las propensiones ex-post (y en la propensión de los particulares). Todo esto complica el análisis de los efectos de aumentar impuestos sobre el ahorro y la inversión.

En realidad, en el caso del Gobierno Nacional la propensión marginal a ahorrar

8/ Una de las justificaciones de la Reforma Tributaria de 1974 fue que "podría implicar un aumento neto en el ahorro total pues el mayor ahorro público podría más que compensar la disminución probable en el ahorro privado. Lo mismo podría decirse con respecto a la inversión total: la disminución en la inversión privada podría más que compensarse con aumento en la inversión pública". Véase Guillermo Perry, "Las Reformas Tributarias de 1974 y 1975 en Colombia", Coyuntura Económica, Vol. VII, No. 3, noviembre de 1977, p. 117.



es mayor en los últimos años del período ~~1964~~¹⁹⁷¹-1976 (cuadro 11). Durante 1971-1976 el aumento promedio de los ingresos corrientes fue superior al crecimiento de los gastos de funcionamiento, de tal manera que lo que podría denominarse 'ahorro disponible para inversión.' creció mas rápidamente que los ingresos corrientes 9/. O sea que la baja de los últimos años en la propensión marginal a invertir no se debió a un deterioro de lo que podría denominarse la 'capacidad corriente de inversión', medida como el porcentaje de los ingresos corrientes que quedan disponibles para inversión despues de restar los gastos de funcionamiento. Antes bien, el comportamiento reciente de la inversión se explica en buena medida por la disminución en términos reales de los ingresos de capital (la otra fuente de financiación de la inversión), según se analiza mas adelante.

4. Distribución Sectorial del Gasto

Tambien han habido modificaciones dignas de mención en la estructura sectorial del gasto a lo largo del período 1964-1976. Durante 1964-1970 se destacan las tasas ~~de~~ promedio de crecimiento de los sectores de salud y previsión social y agricultura (cuadro 12). A su vez, durante 1971-1976 los sectores de minas y energía y educación y cultura son lo que registran mayores aumentos, en tanto que el gasto en los sectores de defensa y justicia y agricultura disminuyen en términos reales. En el período de 1964-1976 los sectores con tasas de creci

9/ El ahorro disponible para inversión es la diferencia entre ingresos corrientes y gastos de funcionamiento (gastos corrientes mas servicio de deuda).

CUADRO 12

TASAS REALES PROMEDIO DE CRECIMIENTO DE LOS GASTOS SECTORIALES

DEL GOBIERNO NACIONAL, 1964- 1976 ^{1/}

(%)

	Tasa de crecimiento 1964-70	Tasa de crecimiento 1971-76	Tasa de crecimiento 1964-1976
1- Administración superior	12.4	1.5	5.6
2- Defensa y justicia	5.0	-6.4	2.7
3- Agricultura	18.8	-6.8	6.7
4- Transporte y comunicaciones	8.9	2.6	3.9
5- Educación y cultura	10.2	7.5	9.5
6- Salud y previsión social	20.0	2.9	10.6
7- Minas y energía	11.6	21.7	11.9
8- Otros	24.2	-0.6	10.5
9- <u>Total</u>	<u>14.5</u>	<u>1.8</u>	<u>8.0</u>

FUENTE : ~~DESARROLLO~~ Anexo Estadístico: Cuadro 173.

^{1/} Se refieren a las tasas de crecimiento que resultan de un ajuste lineal a las series de gastos sectoriales en pesos constantes de 1970.



miento por encima del promedio son minas y energía, salud y previsión social, y educación y cultura.

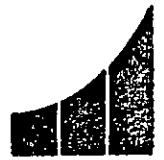
El cuadro 12 muestra que a lo largo de 1964-1976 : a) la participación del sector de administración superior es bastante estable; b) la participación de los sectores de defensa y justicia y transporte y comunicaciones tiende a disminuir; c) la participación de los sectores de educación y salud tiende aumentar; d) la participación del sector de agricultura es decreciente a partir de 1973; e) la participación del sector minas y energía es creciente a partir de 1974; y f) la participación del residuo no muestra una tendencia definida.

Hasta cierto punto el gasto se ha reorientado en los últimos años en favor de los llamados sectores sociales (educación y salud) y menos hacia infraestructura física (transporte y comunicaciones) . . Los menores gastos relativos en defensa y justicia constituyen tal vez uno de los frutos de la paz política y social que trajo el Frente Nacional con la abolición de la "violencia" . . La menor importancia reciente de los gastos en agricultura se explica en buena medida por la menor actividad del INCORA, después de los agitados años de 1967-1971. Por último, el auge de de los gastos en minas y energía se debe ante todo al mayor valor de ~~los subsidios a la gasolina que~~ ~~las importaciones de petróleo realizadas~~ ~~las operaciones comerciales~~

de ~~ECO~~ PETROL

Como puede apreciarse, los cambios en la distribución

y a los crecientes inversiones requeridas para satisfacer la demanda de energía eléctrica.



sectorial del gasto se han originado tanto por decisiones de política (Interés en los sectores sociales y desinterés en los programas de reforma agraria), como por variables exógenas a las finanzas públicas (paz política y aumentos en los precios internacionales del petróleo).

Lo sucedido a nivel agregado en la distribución sectorial se refleja en el comportamiento de las principales Entidades Descentralizadas. La menor importancia relativa del sector de transporte y comunicaciones se manifiesta en la decreciente participación dentro del total del gasto de Ferrocarriles Nacionales, COLPUERTOS, Fondo Vial Nacional y aún TELECOM (cuadro 13). En este cuadro se registra además la disminución de la importancia del INCORA y del ICEL, la estable participación del ICSS, el auge del IDEMA durante 1970-1973, y la gran importancia de los gastos de ECO PETROL en estos últimos años (sus gastos representaban en 1976 más de una quinta parte de los gastos totales de las Entidades).

Finalmente, cabe anotar que los sectores donde se ha presentado una disminución del gasto en términos reales, pueden requerir en el futuro aumentos considerables de recursos financieros, particularmente el sector de infraestructura física. El hecho que en el pasado se haya invertido menos se traduce en mayores necesidades de inversión en el presente si se quiere satisfacer la demanda.

CUADRO 13

IMPORTANCIA RELATIVA DE LOS GASTOS DE LAS PRINCIPALES ENTIDADES DESCENTRALIZADAS
DENTRO DEL GASTO TOTAL DEL SECTOR DESCENTRALIZADO, 1966-1976

(%)

Entidad	1966	1968	1970	1972	1974	1976
1. Ecopetrol	13.3	13.6	8.4	10.0	17.3	21.3
2. Idema	6.9	7.7	16.6	12.7	9.9	9.5
3. ICSS	7.2	10.3	8.8	8.6	8.0	8.2
4. Telecom	6.0	4.2	4.5	4.3	3.8	4.3
5. Inscredial	2.3	4.4	4.4	4.7	4.5	3.7
6. FFNN	8.0	5.5	4.3	3.4	2.8	2.9
7. Colpuertos	6.4	3.2	3.2	2.5	2.7	2.9
8. IFI	1.4	3.1	6.3	4.6	3.4	2.2
9. Fondo vial	-	8.6	7.5	6.9	5.3	4.3
10. ICEL	6.8	6.6	2.1	2.3	1.4	2.2
11. Incora	7.1	7.6	5.4	3.1	2.5	0.6
12. Otros	34.6	25.2	28.5	36.9	38.4	37.9
13. Total	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>

FUENTE : FEDESARROLLO, con base en cifras de la Contraloría.
Estimativas de



Cómo balancear entonces la asignación del gasto público entre los distintos sectores?. En el caso colombiano la respuesta se complica en razón de la multitud de frentes que debe atender el Estado (por ley o costumbre). De otra parte, los beneficios del gasto en los diferentes sectores no son directamente comparables por problemas de cuantificación y por la imposibilidad de evaluar efectos indirectos y externalidades. Pero de todas maneras, es preciso adoptar decisiones de política sobre la orientación del gasto; ~~como por ejemplo~~, decidir si los escasos recursos del Estado deben dedicarse a inversiones cuantiosas y de elevado riesgo, como por ejemplo en la exploración y explotación de petróleo, o si mejor, a proporcionarle servicios básicos a la población no atendida. (3)

5. Fortalecimiento del Sector Descentralizado del Gobierno Nacional

Tal como se comentó, ha sido creciente la importancia de las Entidades Descentralizadas como ejecutoras del gasto público, especialmente a partir de la Reforma Administrativa de 1968. Debido al mayor aumento de los gastos de las Entidades Descentralizadas, su participación dentro del total de gastos del Gobierno Nacional pasa de 52.2% en 1964 a 73.9% en 1976 (cuadro 14). Cabe destacar además como desde 1967 las Entidades Descentralizadas han ejecutado en promedio el 82.5% del total de la inversión del Gobierno Nacional.



El fortalecimiento del sector descentralizado se debe a ^{un} elevado crecimiento en términos reales tanto de sus ingresos corrientes como de sus ingresos de capital, que supera ampliamente las tasas de las series de ingresos del Gobierno Central (como se vió en el cuadro 5). De hecho, los distintos renglones que componen los recursos propios de las Entidades crecen mas aceleradamente que los aportes recibidos del Gobierno Central. De esta manera, no solamente es mayor la importancia relativa del sector descentralizado, sino que tiende a ser menor su dependencia del Gobierno Central, especialmente en comparación con los índices de 1967-1969 (cuadro 15).

Fue grande el impulso que recibió el sector descentralizado durante 1967-1969 a raíz de la creación de nuevas Entidades. En 1967 ^{se} crearon la Corporación Financiera del Transporte y el Fondo Vial Nacional; en 1968 el Instituto Nacional de Transporte (INTRA) y el Instituto de Desarrollo de los Recursos Naturales Renovables (INDERENA); y finalmente, en 1969, la Corporación Eléctrica de la Costa Atlántica (CORELCA), el Fondo Nacional del Ahorro, el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, el Instituto Colombiano de Construcciones Escolares (ICFES), el Instituto Colombiano de Cultura (COLCULTURA), el Instituto Colombiano de la Juventud y el Deporte (COLDEPORTES), el Fondo de Promoción de Exportaciones (PROEXPO); el Instituto Colombiano de Comercio Exterior (INCOMEX), la Empresa Colombiana de Minas (ECOMINAS),

CUADRO 15

INDICE DE DEPENDENCIA DE LAS ENTIDADES DESCENTRALIZADAS CON
RESPECTO AL GOBIERNO CENTRAL

(Millones de pesos)

Años	Aportes de la Nación a las Entidades Descentra- lizadas	Ingresos Entidades Descentralizadas	Indice de depen- dencia ^{1/} (%)
1965	931	4.686	19.9
1966	1.025	6.048	16.9
1967	2.353	9.321	25.2
1968	2.631	12.710	20.7
1969	3.046	16.843	20.2
1970	3.827	21.119	18.1
1971	4.854	25.456	19.1
1972	6.625	31.548	21.0
1973	6.645	38.564	17.2
1974	9.784	50.960	19.2
1975	11.978	63.167	18.7
1976	12.644	88.019	14.4

FUENTE : ~~FEDESARROLLO~~ Anexo Estadístico : Cuadro 1A.

^{1/} Se mide como la relación entre los aportes de la Nación a las Entidades Descentralizadas y los ingresos totales de estas últimas.



y otros de menor importancia.

Muchas de las funciones de estas Entidades, con anterioridad a su creación, las ejercían los ministerios. Una de las consecuencias de la Reforma Administrativa de 1968 fue entonces la de descentralizar la ejecución del gasto. Probablemente los reformadores de esa época pretendían disminuir la ingerencia de las clases políticas en el proceso de asignación del gasto público, encargando su ejecución a entidades técnicas supuestamente ajenas a presiones políticas. De esta manera, se fortaleció el poder de los administradores, y especialmente de los llamados 'mandos medios', a medida que se ha hecho más difícil el control de cada uno de los Ministerios (y de la Contraloría General de la República) sobre las entidades adscritas, debido entre otros factores a problemas de gigantismo administrativo y desorganización contable ^{10/}.

Hasta dónde las entidades Descentralizadas deben operar como agencias independientes del poder central o como simples ramificaciones de los Ministerios? Sea cual fuere la respuesta, se necesita posiblemente un mayor control contable del Gobierno Central sobre ^{las/} entidades Descentralizadas (ejercido por la Dirección Nacional de Presupuesto del Ministerio de Hacienda?). Una manera indirecta de asegurar que las Entidades se sometan a ciertos requisitos de manejo financiero, es la creación de un Fondo de Inversiones Públicas (adscrito a

^{10/} Muchas de estas Entidades han convertido, al decir de la gente, en "repúblicas independientes".



la Dirección de Presupuesto?) cuya función principal sería financiar las inversiones de aquellas Entidades que se sometan a dichos requisitos (buena programación financiera, aceptables coeficientes de endeudamientos, y una satisfactoria situación de tesorería). Este Fondo operaría como un banco, y podría financiarse inicialmente con crédito interno de largo plazo y con crédito externo. A través del Fondo se fiscalizaría las actividades financieras de las Entidades y se "racionalizaría" más fácilmente la asignación de la inversión pública de acuerdo a las prioridades presupuestales del gobierno.

Otra manera de mejorar la organización contable de las Entidades Descentralizadas es la de convertir el mayor número de ellas en empresas comerciales del Estado, tal como se hizo con IDEMA y ECOMINAS en 1976. Sería esta una política orientada a disminuir aún más la dependencia de las Entidades en el presupuesto del Gobierno Central y a reducir sus déficits fiscales y de tesorería, por medio de aumentos de importancia en el renglón de ingresos de explotación. Esta política podría constituir además una alternativa a aumentar los impuestos que recauda el Gobierno Central (y su viabilidad política podría ser mayor). Pero, de otra parte, sería aún mayor la independencia administrativa de las Entidades y algunas de ellas, no obstante su calidad de empresas comerciales, serían incapaces de generar utilidades en forma sostenida (el caso del IDEMA, y



muy probablemente
de los Ferrocarriles Nacionales y ~~de~~ EGO-PETROL).

E. COMPORTAMIENTO DEL CREDITO PUBLICO

1. Comentarios Generales

Al repasar el período 1964-1976 se observa que los ingresos de capital crecen a una tasa promedio menor que los ingresos corrientes (cuadro 1). Pero, como se indicó en un párrafo anterior, al desagregar dicho período se destaca el contraste entre la tasa de crecimiento de 23.4% de estos ingresos durante 1964 - 1970 (mayor que la de los ingresos corrientes) y la disminución de 5.8% durante 1971-1976. La variabilidad de los ingresos de capital es mayor en el caso del crédito externo contratado por el Gobierno Central y del crédito interno de las Entidades Descentralizadas (cuadro 5).

Si bien las series de ingreso de capital son bastante erráticas, las de gastos por concepto de servicio de la deuda muestran un comportamiento mas estable. Las series de servicio de deuda se ajustan mejor a la tendencia histórica (el coeficiente de correlación a un ajuste lineal es mas significativo que en el caso de los ingresos de capital). De otra parte, el crecimiento de los gastos de servicio de la deuda (interna y externa) es mayor durante 1964-1970 que durante 1971-1976 (cuadro 8), pero como ya se insinuó, fluctúa menos bruscamente que los



ingresos de capital. A diferencia de 1964-1970, cuando los ingresos de capital aumentan más rápidamente que el servicio de la deuda, durante 1964-1970 los ingresos por este concepto tanto de las Entidades como del Gobierno Central disminuyen en términos reales, mientras el servicio de la deuda continúa aumentando (aun cuando a menores tasa que en años anteriores). En consecuencia, la contribución neta del crédito público a la financiación del presupuesto tiende a disminuir a partir de 1972, y en particular desde 1974 por razones de política monetaria y cambiaria, según se analiza a continuación.

2. Contribución del Crédito Público a la Financiación del Presupuesto

La contribución neta del crédito público a la financiación del presupuesto del Gobierno Nacional ^{11/}ha sido variable a lo largo de 1964-1976 (cuadro 16). Entre 1969 y 1973 se registra la mayor contribución del crédito al presupuesto; es durante estos años cuando es mayor el aporte del crédito externo y en una menor proporción del crédito interno. Posteriormente, a partir de 1974 ante la disminución de los ingresos y el aumento del servicio de la deuda, la diferencia entre ambos renglones se hace cada vez menor: en 1976 la contribución neta del crédito es prácticamente nula.

^{11/} La contribución neta al presupuesto es la diferencia entre ingresos por este concepto y pagos del servicio de la deuda.



La principal razón de la baja en el endeudamiento público desde 1974 es la decisión del gobierno de no aumentar el gasto financiado con crédito interno y externo en una coyuntura en ^{la} cual, por razones de política cambiaria, la demanda monetaria ha estado creciendo rápidamente. Debido a la falta de flexibilidad del mecanismo del control de cambios para contrarrestar el efecto sobre los medios de pago de los mayores ingresos de divisas cafeteras, el gobierno ha adoptado una política contraccionista de gasto que se ha traducido en menores niveles reales de inversión pública. En el corto plazo y especialmente bajo un sistema de mayor libertad cambiaria, tiene el gobierno la alternativa de adoptar una política mas agresiva de endeudamiento para financiar sus programas de inversión, en particular con la contratación del crédito interno y externo que no contribuye directamente a la expansión de los medios pagos (por ejemplo, bonos de desarrollo económico o préstamos externos para la importación de maquinaria y equipo).

En cuanto hace al crédito interno, su contribución a la financiación del presupuesto del Gobierno Nacional muestra grandes variaciones y es negativa en algunos años del período 1964-1976 (cuadro 16). Buena parte de los ingresos por concepto de crédito interno se refieren a préstamos inflacionarios del Banco de la República y a préstamos de bancos comerciales para las Entidades



Descentralizadas. Recientemente, durante 1974-1976 la Tesorería General expidió los llamados 'pagarés semestrales de emergencia económica' para solucionar problemas de liquidez de corto plazo. En realidad poco ha recurrido el gobierno a endeudamiento interno de largo plazo (emisión de bonos o títulos).

A su vez, la contribución neta del crédito externo disminuye consistentemente a partir de 1973, llegando a ser mínima durante 1975-1976. Ha sido ante todo por la disminución de las contrataciones de crédito externo por parte del Gobierno Central que se reduce ese aporte, pues las Entidades Descentralizadas han mantenido sus niveles de endeudamiento particularmente por la contratación de préstamos para refinanciar la deuda de algunas entidades (principalmente IDEMA, ECO PETROL, ICEL y CORELCA). Como resultado de lo anterior, en el caso del Gobierno Central ha disminuido bastante la importancia relativa de los ingresos por concepto de crédito externo dentro del total de ingresos, mientras en el caso de las Entidades Descentralizadas la importancia relativa de esta fuente de financiación se mantiene relativamente estable (cuadro 17).

3. Crédito Externo e Inversión Pública

La dependencia de la inversión pública en el crédito externo es aparentemente

CUADRO 17

IMPORTANCIA RELATIVA DE LOS INGRESOS POR CONCEPTO DE CREDITO
EXTERNO DENTRO DEL TOTAL DE INGRESOS, 1964-1976

(%)

Años	Gobierno Central	Entidades Descen- tralizadas	Gobierno Nacional 1/
1964	2.2	9.7	6.1
1965	1.6	7.0	4.4
1966	3.2	7.7	5.5
1967	8.3	6.4	8.4
1968	12.7	5.3	10.2
1969	14.5	6.7	12.3
1970	12.8	6.9	11.0
1971	16.4	7.8	13.5
1972	18.2	6.2	14.2
1973	16.3	5.7	12.3
1974	6.2	6.6	7.5
1975	7.4	5.3	7.6
1976	3.9	9.0	7.9

FUENTE: ~~FEDESARROLLO~~ Anexo Estadístico: Cuadros 1A y 6A.

1/ Los ingresos totales del Gobierno Nacional excluyen las transferencias entre Gobierno Central y Entidades Descentralizadas.



alta, especialmente en el caso de proyectos de inversión en infraestructura física y en general, de todos aquellos que demandan importaciones. La elevada correlación que se presenta durante 1964-1976 entre las series de inversión e ingresos de crédito externo sugiere una casualidad que puede ir en ambas direcciones ^{12/}. Puede afirmarse que la disponibilidad de crédito actúa como limitante para la realización de determinados proyectos no marginales de inversión pública. Por otra lado, cuando la política del gobierno de turno es la de ejecutar un programa ambicioso de inversiones entonces busca y obtiene financiación externa, a menos que los acreedores externos juzguen que el país sobrepasó su capacidad máxima de endeudamiento, o que por cualquier otro motivo se abstengan de prestar. En conclusión, la decisión administrativa de invertir crea las necesidades por estos recursos financieros (y por la contraparte en pesos), en tanto que su disponibilidad es la que permite satisfacer esas necesidades.

Prácticamente desde que se iniciaron en forma masiva los préstamos de programas de la Alianza para el Progreso, y posteriormente desde 1967 los préstamos de proyecto del Banco Mundial y del Banco Interamericano de Desarrollo, se logró aumentar en forma importante la contribución neta del crédito externo

^{12/} Se obtuvo un r^2 de 0.9116 con base en un ajuste lineal a las series de inversión e ingresos de crédito externo del Gobierno Nacional en pesos constantes de 1970.



al presupuesto consolidado del Gobierno Nacional. Ahora bien, el 'boom' de la inversión del Gobierno Nacional durante el período 1967-1971 coincide con los años durante los cuales fue mayor dicha contribución. Son estos igualmente los años durante los cual se usa ante todo la modalidad de préstamos de proyecto del Banco Mundial y del BID (préstamos atados a la realización de programas o proyectos de inversión), especialmente en el sector infraestructura física 13/.

La utilización de la modalidad de préstamos de proyecto le trajo la necesidad al gobierno de elaborar un programa de iniciativas de inversión que para ser financiado con crédito externo, debía someterse a ciertos requisitos mínimos: para otorgar los préstamos, el Banco Mundial y el BID exigen el respaldo de estudios de preinversión y una suficiente capacidad administrativa por parte de la entidad pública (o entidades) encargada de ejecutar la inversión. Estos requisitos seguramente contribuyeron a fortalecer institucionalmente los sectores favorecidos con el crédito externo (sector de energía eléctrica, obras públicas,

13/ La tercera reunión del llamado Grupo de Consulta (donde el gobierno presenta a consideración de las entidades prestamistas el programa de crédito externo) se efectuó en París en junio de 1967, después de transcurrir un lapso de 3 años desde la segunda reunión. En dicha ocasión el gobierno presentó a consideración del grupo una lista de proyectos específicos de inversión a iniciarse en los próximos dos años, por valor de US\$ 380 millones. Fue la primera vez que el gobierno realizó el esfuerzo de elaborar un inventario de proyectos específicos de inversión del sector público para de ahí seleccionar aquellos que debían ser incluidos en el programa de financiamiento externo.



etc) y a asegurar mediante estudios de preinversión la viabilidad técnica-económica de los distintos proyectos 14/. Sin embargo, la modalidad de préstamos de proyectos ha sido criticada por cuanto compromete recursos internos (la contraparte en pesos de los costos de los proyectos y los pesos para pagar el servicio de la deuda) en inversiones que son evaluadas individualmente, sin previa consideración de sus relación con los objetivos generales de un plan de desarrollo 15/.

En estos últimos años se terminó de desembolsar los últimos recursos de los préstamos de programa de la AID y poco ha recurrido el gobierno al crédito

-
- 14/ En 1967 se creó el Fondo Nacional de Proyectos de Desarrollo, FONADE, adscrito al Departamento Nacional de Planeación, cuyo propósito principal, ha sido la coordinación y financiación de estudios de preinversión, tanto para proyectos del sector público como del sector privado. Además en este mismo año se reorganizó el Departamento Nacional de Planeación, en forma tal que fuera la agencia del sector público encargada de la coordinación general de las actividades previas al otorgamiento de los créditos externos. Detalles de esta reorganización en Augusto Cano, La Planeación en Colombia, Departamento Nacional de Planeación, 1968.
- 15/ Véase por ejemplo, el plan de desarrollo Las Cuatro Estrategias: "De hecho en el pasado, los prestamistas extranjeros han favorecido préstamos con una contrapartida alta, es decir préstamos que obligan a las autoridades nacionales a financiar gran parte del costo. Esto es natural, puesto que posiblemente los prestamistas que los proyectos son importantes, o de otro modo no se hubieran financiado, y por lo tanto creen que están activando un uso valioso de los recursos internos, y que mientras mayor el préstamo, mayor el resultado. La dificultad de este punto de vista radica en que la calidad de los proyectos no se pueden contemplar en forma aislada sino solo en relación al plan general. Las negociaciones individuales de préstamos con agencias individuales, que preceden la preparación de las lista de comprar de proyectos dificultan enormemente la planeación general y el establecimiento de prioridades" (Departamento Nacional de Planeación, 1972, pp. 112-113).



que ofrece el Banco Mundial y el BID. Antes bien, ha recurrido a préstamos en eurodólares para refinanciar la deuda externa de algunas entidades, como se indicó antes. Resulta dudoso que el gobierno tenga la capacidad de obtener los recursos internos suficientes para financiar sus distintos programas de inversión, especialmente en el área de infraestructura física. Así entonces solo podría lograrse un aumento significativo de los niveles reales de inversión pública mediante una mayor utilización de crédito externo, más aún si se tiene en cuenta la relativa inelasticidad del sistema tributario. Naturalmente, los niveles de contratación de crédito externo deben depender de la capacidad de endeudamiento del país.

4. Coeficientes de Endeudamiento

Desde el punto de vista de la finanza del gobierno Nacional, no ha sido alta la carga que ha representado el servicio de la deuda a lo largo del periodo 1964-1976. Tampoco han habido grandes variaciones en los coeficientes de endeudamiento durante este lapso de tiempo (cuadro 18). En promedio durante 1971-1976 los gastos por concepto de servicio de deuda interna y externa corresponden a un 19.4% de los ingresos corrientes. Este porcentaje se sitúa dentro de los límites de un sano manejo financiero: es así como el gobierno

CUADRO 18

COEFICIENTES DE SERVICIO DE LA DEUDA DEL GOBIERNO NACIONAL, 1964-1976

(como porcentaje de los ingresos corrientes)

Años	Deuda Interna	Deuda Externa	Deuda Total
1964	7.3	7.0	14.3
1965	17.0	5.2	22.2
1966	20.7	4.6	25.3
1967	11.1	5.3	16.4
1968	8.6	5.3	16.4
1969	12.9	5.4	18.3
1970	15.2	6.4	21.6
1971	11.6	5.6	17.2
1972	13.4	8.3	21.7
1973	10.7	8.9	19.6
1974	14.0	6.6	20.6
1975	12.5	7.7	20.2
1976	9.3	7.6	16.9

FUENTE: ~~FIDE SA 1977~~ Anexo Estadístico: Cuadros 1A y 16A

✓ Los ingresos totales del Gobierno Nacional excluyen las transferencias entre Gobierno Central y Entidades Descentralizadas.



colombiano ha mantenido una ya larga tradición de cumplimiento, especialmente ante sus acreedores externos.

El coeficiente de servicio de la deuda interna es consistentemente superior y es mas variable que el coeficiente de la deuda externa (cuadro 18). Durante 1971-1976 los gastos por concepto de servicio de la deuda externa constituye en promedio solamente el 7.4% del total de los ingresos corrientes, mientras los gastos del servicio de la deuda interna representaron 11.9%. De otra parte, se destaca la estabilidad del coeficiente de deuda externa. Probablemente la variabilidad en el caso del servicio de la deuda interna se deba a que buena parte de estos gastos los constituye la cancelación de obligaciones del gobierno con el Banco de la República, causadas por la emisión de pagarés, con los cuales ha financiado sus déficits de tesorería.

Cabe finalmente hacer una observación:-- Otro de los coeficientes de endeudamiento externo frecuentemente utilizado es la relación entre el servicio de la deuda pública externa y los ingresos de divisas por concepto de exportación de bienes y servicios. En el cuadro 19 se muestra el movimiento en dólares de la deuda pública externa (incluyendo la de Departamentos y Municipios) . Ante el aumento del valor de las exportaciones de café desde 1976, este coeficiente se reduce a un porcentaje cercano al 10%, luego de haberse aproximado al tope



del 20% durante 1970-1974. Países como Brasil y Perú han sobrepasado en años recientes la cifra de 25%. En realidad, la utilidad de este coeficiente reside en que lo utilizan los acreedores externos como indicador de la capacidad de endeudamiento del país, ya que proporciona una idea de la carga que representa para el sector externo de la economía los pagos en divisas del servicio de la deuda externa.

F. PROYECCIONES DE INGRESOS Y GASTOS

1. Comentarios generales

En páginas anteriores se identifican los principales cambios ocurridos durante el período 1964-1976 en las tendencias de las series de ingresos y gastos y en la estructura financiera del Gobierno Nacional. En esta sección se analizan algunas alternativas en cuanto al comportamiento de las finanzas públicas en los años venideros, que desde luego depende no solamente de lo ocurrido en el pasado sino también de las políticas fiscal y de gasto que adopten los gobiernos de turno, y del desenvolvimiento de la actividad económica en general. No se pretende en esta sección predecir con exactitud el futuro, pero sí plantear las posibilidades que se vislumbran como más probables con relación al comportamiento de los ingresos y gastos,



así como los principales dilemas de política que pueden llegar a presentarse.

Valga un comentario introductorio sobre el comportamiento durante 1964-1976 de las series de ingreso y gastos. Al descomponer este período en dos se observa un quiebre en la tendencia: durante 1964-1970 tanto las series de ingresos como de gastos crecen a tasas manifiestamente superiores a las de 1971-1976. Fué especialmente durante 1967-1971 cuando aumentaron sustancialmente los ingresos tributarios con la introducción del impuesto a las ventas y el impuesto a la gasolina y ACPM y de la retención en la fuente en el caso del impuesto de la renta y complementarios. Fueron igualmente estos años durante los cuales se recurrió en forma masiva al crédito externo de la AID, el Banco Mundial, y el BID para financiar la inversión pública. Naturalmente, tanto los gastos de funcionamiento como de inversión crecieron a elevadas tasas.

A partir de 1972 empieza a notarse ^{cierta} "fatiga" en los ingresos y gastos del Gobierno Nacional. El sistema tributario se vuelve cada vez mas inelástico con relación al ingreso nacional y se utiliza cada vez menos crédito externo para financiar inversión. En consecuencia, se reduce



el crecimiento de los gastos de funcionamiento, pero por sobre todo, disminuye en términos reales la inversión. Con la Reforma Tributaria de 1974 el gobierno intentó aumentar súbitamente, de un año para otro, los recaudos tributarios provenientes del impuesto a la renta y complementarios y del impuesto a las ventas. Se pretendía de esta manera que fuera mayor el esfuerzo de los contribuyentes en la financiación del presupuesto y reducir su dependencia del crédito externo e interno. Después de los considerables aumentos que se registraron en los recaudos de 1975, en los dos años siguientes, o sea durante 1976 y 1977, el impuesto a las ventas crece a una tasa ligeramente inferior a la del ingreso nacional, mientras el impuesto a la renta y complementarios crece a una tasa menor que la inflación.

Así las cosas, es difícil discernir si en las proyecciones para el período 1977 - 1985 prevalecerá las tendencias de mas largo plazo, la del período 1964-1976, o la tendencia de los últimos seis años, o cualesquiera otras. Pero por lo menos se puede ~~conocer~~ ^{delatar} sobre las políticas implícitas en cada una de las tendencias. Por ejemplo, si prevalecen las tendencias de mas largo plazo ello se traduciría en una ^{lenta pero} creciente par

ticipación del Gobierno Nacional en la economía ~~pero lentamente~~, en tanto que si se mantiene en los próximos años las tendencias del período 1972-1976, ~~tendrán a ser~~ ^{será} cada vez menor dicha participación. Es entonces una decisión importante ^{de la política fiscal} la de disminuir, mantener igual o aumentar la intervención del Estado colombiano en la economía, decisión esta que antecede la toma de decisiones sobre los instrumentos de política fiscal y de gasto que deben emplearse para lograr los objetivos propuestos.

2. Proyección de los ingresos

El punto de partida para proyectar los ingresos del Gobierno Nacional son las tendencias del período 1964-1976. ~~Al disminuir,~~ ^{En} el caso del gobierno Central se dispone de series mas largas que abarcan el período 1950- 1976. Estas tendencias de mas largo plazo se pueden confrontar con el comportamiento mas reciente y con las distintas opciones de política que se le presentarán al gobierno en materia tributaria y de crédito interno y externo . Según sea la política que se adopte, las series de ingreso se ^{apartarán} ~~aproximarán~~ (o aproximarán) en los años ochenta de las tendencias históricas.



En líneas generales, las series de ingresos totales, ingresos corrientes e ingresos tributarios muestran un comportamiento bastante definido a lo largo de 1964-1976, en tanto que el comportamiento de los ingresos de capital es más errático, tal como se ilustra en las gráficas 2 a 5. En realidad, en estos grandes agregados no son muy bruscas las oscilaciones alrededor de la tendencia. Aún en 1975, año en el cual entró en vigor la Reforma Tributaria de 1974, no se observa un cambio de importancia en los ingresos tributarios del Gobierno Nacional (gráfica 4). En cambio, los ingresos de capital están más expuestos a los vaivenes coyunturales de la política financiera, cambiaria y monetaria de los distintos gobiernos, y de otra parte, el gobierno puede regular con mayor facilidad el flujo de estos ingresos ^{16/}.

a. Ingresos Corrientes

Durante 1964-1976 la elasticidad de los ingresos tributarios del Gobierno Nacional con relación al ingreso nacional fue de 1.38, mientras la elasticidad de los otros ingresos corrientes fue de 1.56 (cuadro 2). De hecho, la elasticidad de los ingresos tributarios en años recientes ha sido menor que la unidad; por ejemplo, durante 1971-

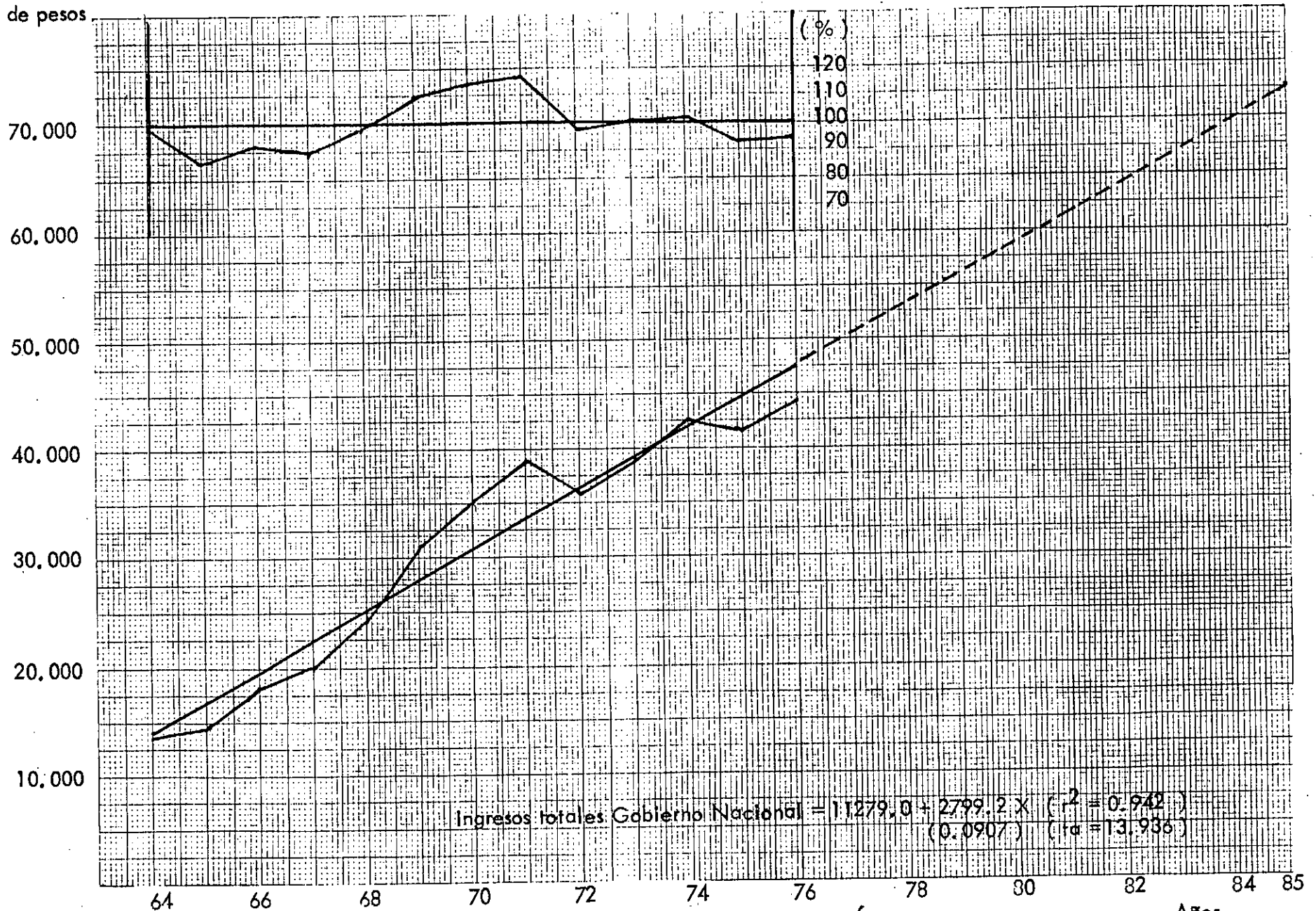
^{16/}

En contraste los pagos por concepto de servicio de la deuda tiene un comportamiento más estable y predecible.

GRAFICA 2

INGRESOS TOTALES DEL GOBIERNO NACIONAL

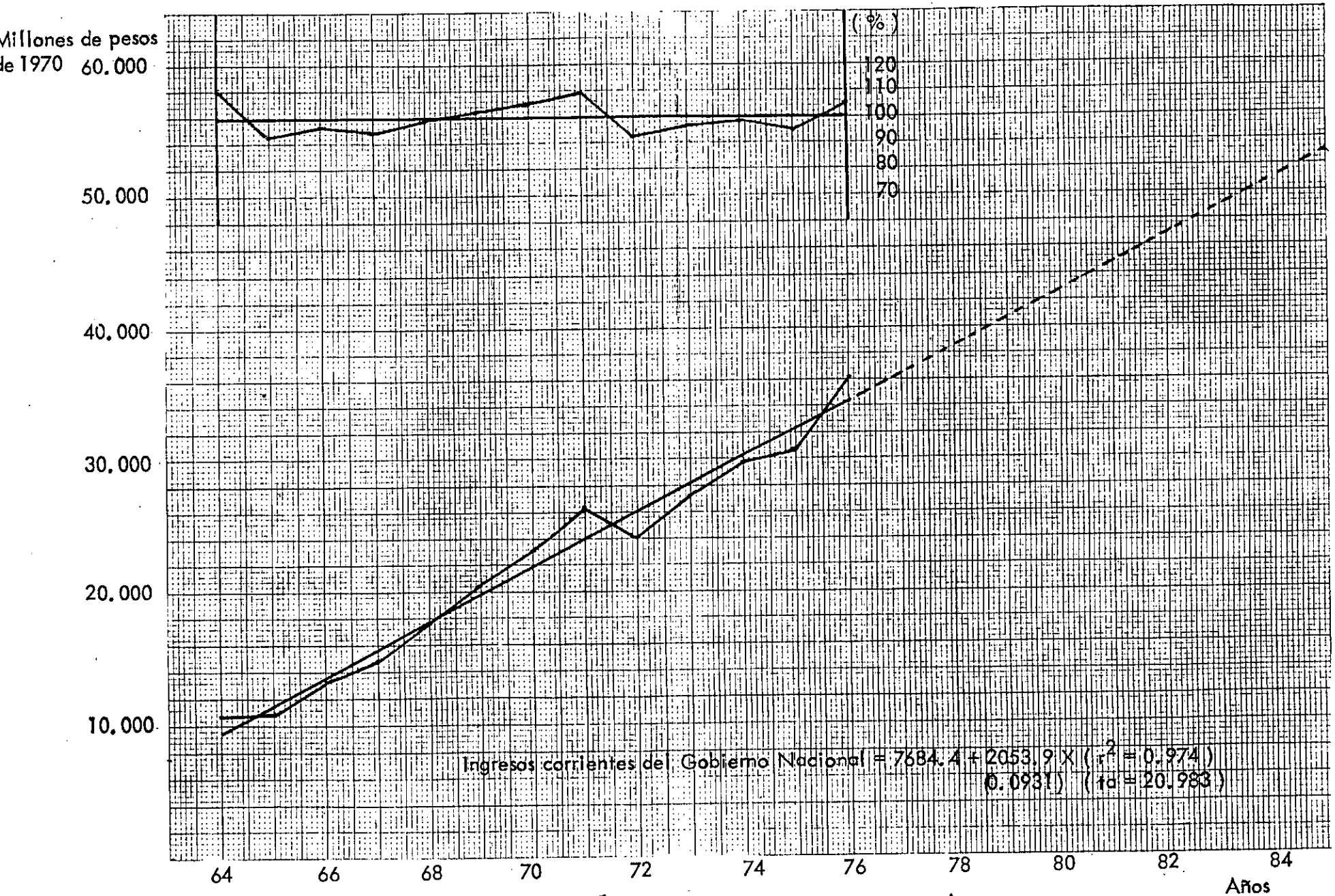
Millones de pesos
de 1970



FUENTE: Contratoría General de la República y Estimativos de FEDESARROLLO con base en el Anuario Estadístico Años

GRAFICA 3

INGRESOS CORRIENTES DEL GOBIERNO NACIONAL



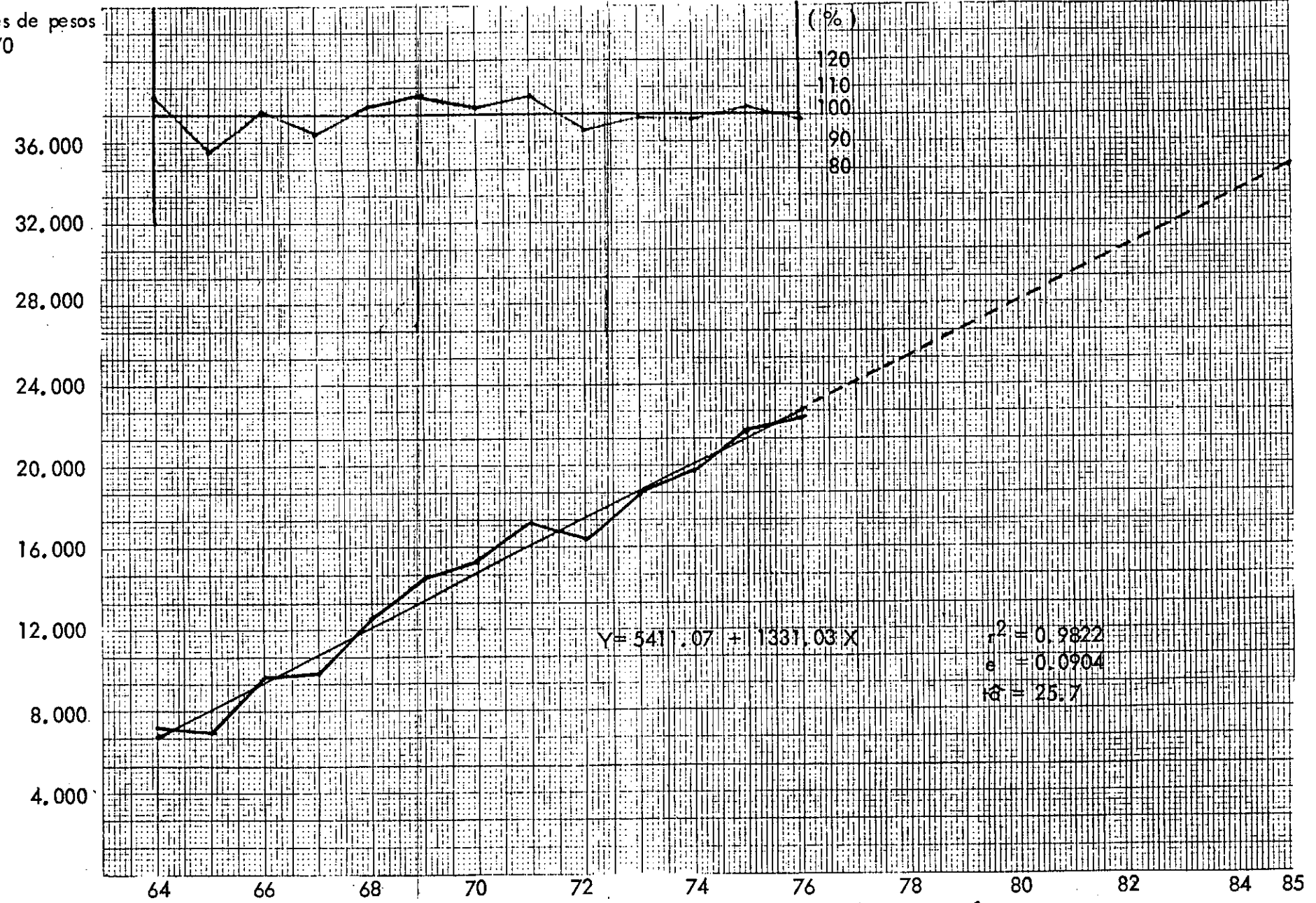
FUENTE: ~~Controlaría General de la República~~ estimativos de FEDESARROLLO con base en el Anexo Estadístico.

GRAFICA 4

INGRESOS TRIBUTARIOS DEL GOBIERNO NACIONAL

Millones de pesos
de 1970

(%)



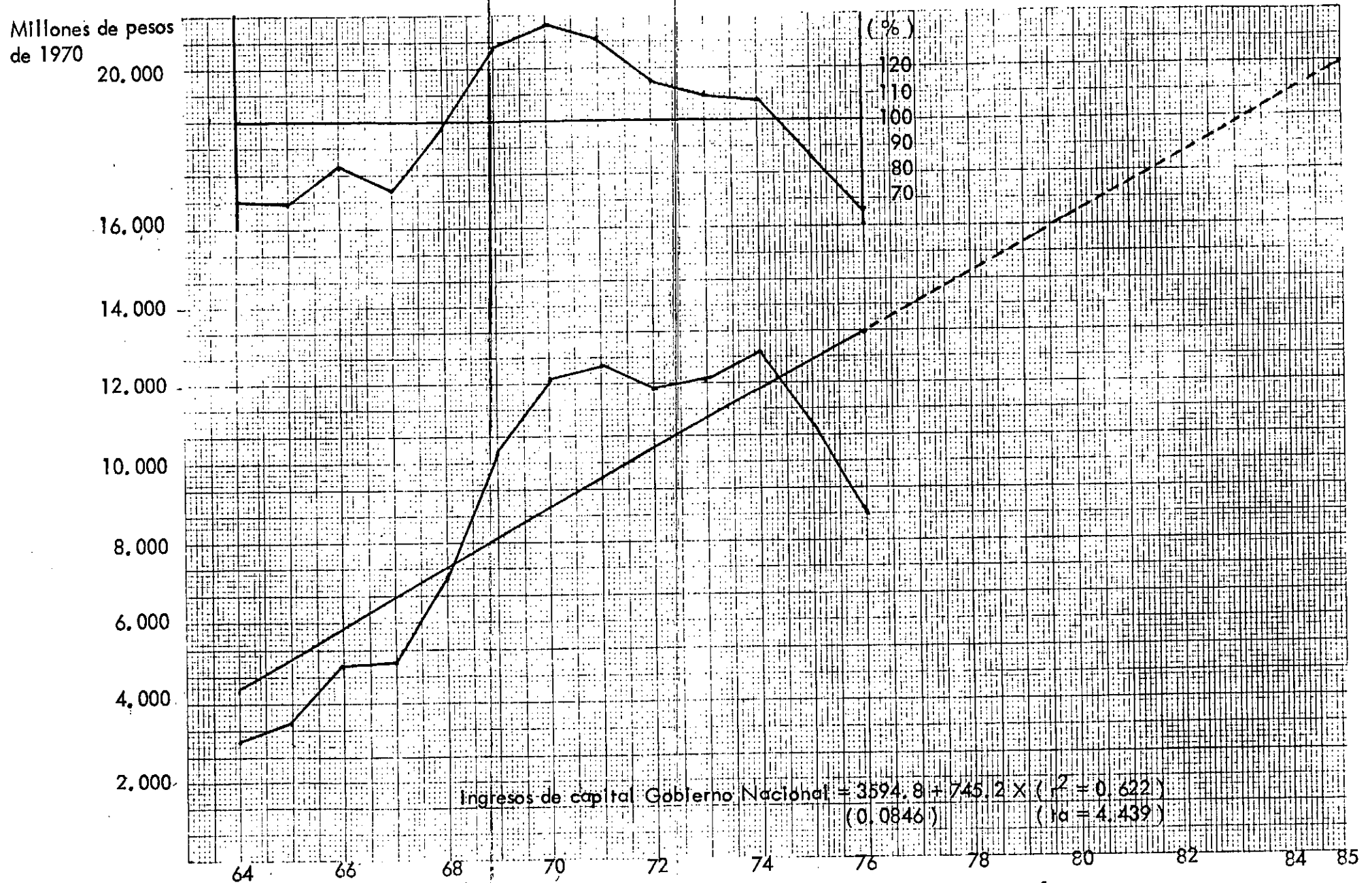
$$Y = 5417.07 + 1331.03 X$$

$r^2 = 0.9822$
 $e = 0.0904$
 $k = 25.7$

FUENTE: ~~Comptroller General de la República~~ Estimativos de FEDESARROLLO con base en el Anexo Estadístico.

GRAFICA 5

INGRESOS DE CAPITAL DEL GOBIERNO NACIONAL



FUENTE: ~~Controlador General de la República~~ y Estimativos de FEDESARROLLO con base en el Anexo Estadístico.

- 1976 fué de 0.94 y todo parece indicar que durante 1977 fué aún menor. Interesa entonces analizar si se mantendrá durante 1977-1985 la tendencia de los años recientes o si se recobra la elasticidad implícita en la tendencia de mas largo plazo, la del período 1964-1976, que involucra las elevadas tasas anuales de crecimiento que se registraron durante 1967-1971, debido a factores que ya se comentaron en el capítulo correspondiente.

En realidad, al desagregar los ingresos tributarios en los principales renglones y analizar el comportamiento, se llega a la conclusión que no le va a resultar fácil para el gobierno mantener en los próximos años las elasticidades históricas, a menos que haya cambios importantes en la estructura tributaria. Sin embargo, no se trata de aumentar tarifas ya que por ejemplo, las de los impuestos a la renta y complementarios y de ventas son actualmente bastante elevadas. De otra parte, no parece haber mucho campo para introducir nuevos impuestos. Es posible que puedan aumentarse los recaudos de algunos impuestos (especialmente del impuesto a la renta) con mejores controles administrativos, o que sean altos los recaudos del impuesto de aduanas y de café como consecuencia de



la conjuntura favorable por la que atraviesa el sector externo de la economía originada en los elevados precios externo del café, pero aún así las posibilidades que tiene el gobierno de aumentar sustancialmente en el mediano plazo los ingresos tributarios se encuentran limitadas por diversos factores que vale la pena mencionar.

En primer término, el impuesto a la renta y complementarios en el mejor de los casos recobraría la elasticidad con relación al ingreso nacional registrada durante 1964-1976 y que fuera ligeramente mayor que la unidad (de 1.14). Parece difícil mantener la elasticidad de este renglón, por lo menos para que sea unitario, sin una "reforma a la reforma de 1974"; tal escepticismo se basa en las cifras de recaudos para 1976 y 1977 ^{y parciales de 1978,} años en los cuales ^{disminuyen} ~~su crecimiento~~ ^{en términos reales} ~~no real ha sido negativo~~, según puede apreciarse en la gráfica 6. ^{17/}

De todas maneras, no obstante los posibles efectos de un estricto control administrativo, no parece viable para el gobierno lograr aumentos de importancia en el cercano futuro en sus ingresos por medio de este renglón tributarios.

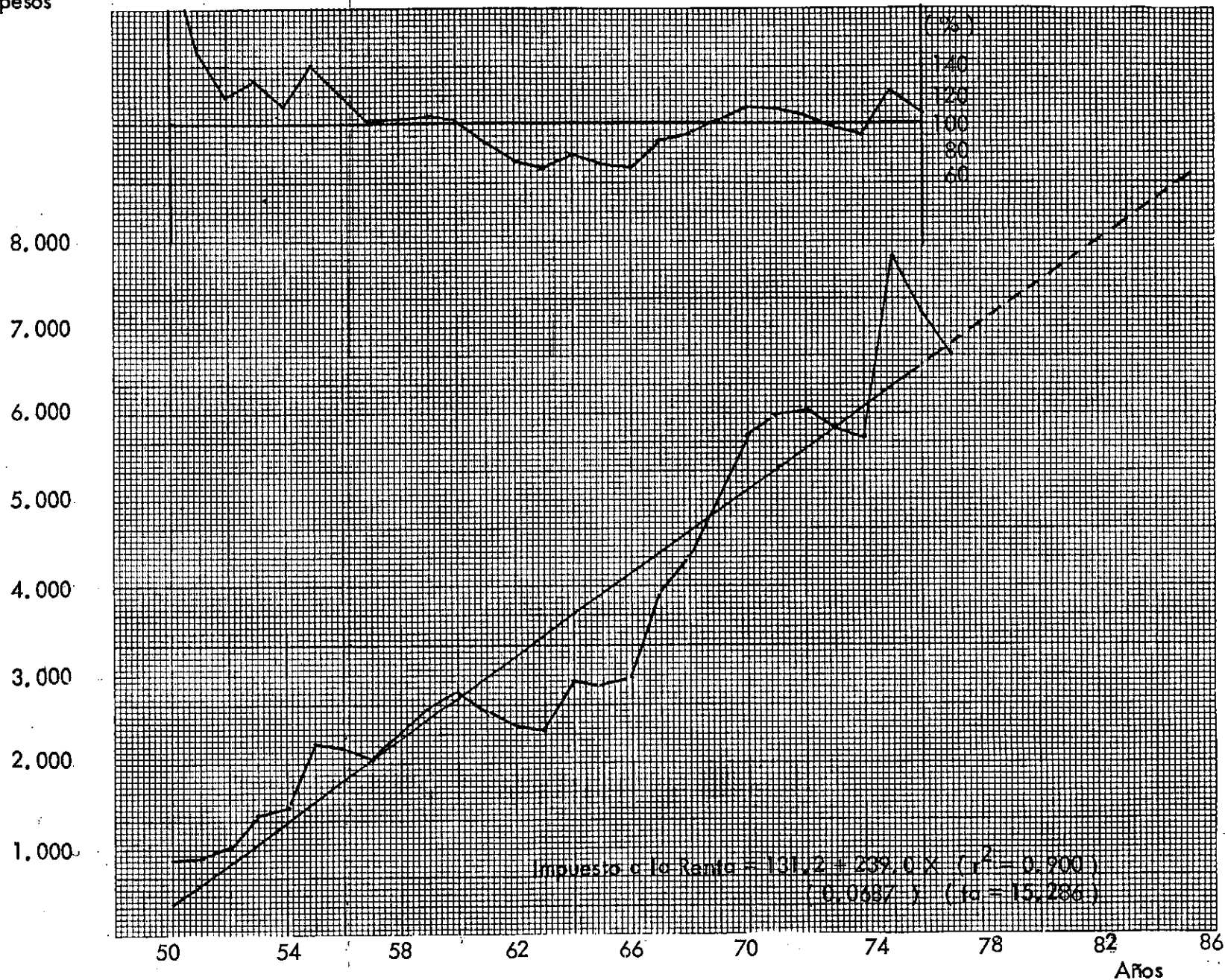
En cuanto hace al impuesto a las ventas, su alta elasticidad con relación al ingreso nacional se debe a su vida corta: fue instaurado a

17/ Hay que tener en cuenta, sin embargo, que después de la reforma de 1974 se aprobaron dos leyes de alivio tributario que incidieron negativamente ante todo sobre los recaudos de 1976.

GRAFICA 6

RECAUDOS IMPUESTO A LA RENTA Y COMPLEMENTARIOS

Millones de pesos
de 1970



FUENTE: ~~Contraloría General de la República, Dirección de Impuestos Nacionales~~ y Estimativos de FEDESARROLLO con base en el Anuario Estadístico



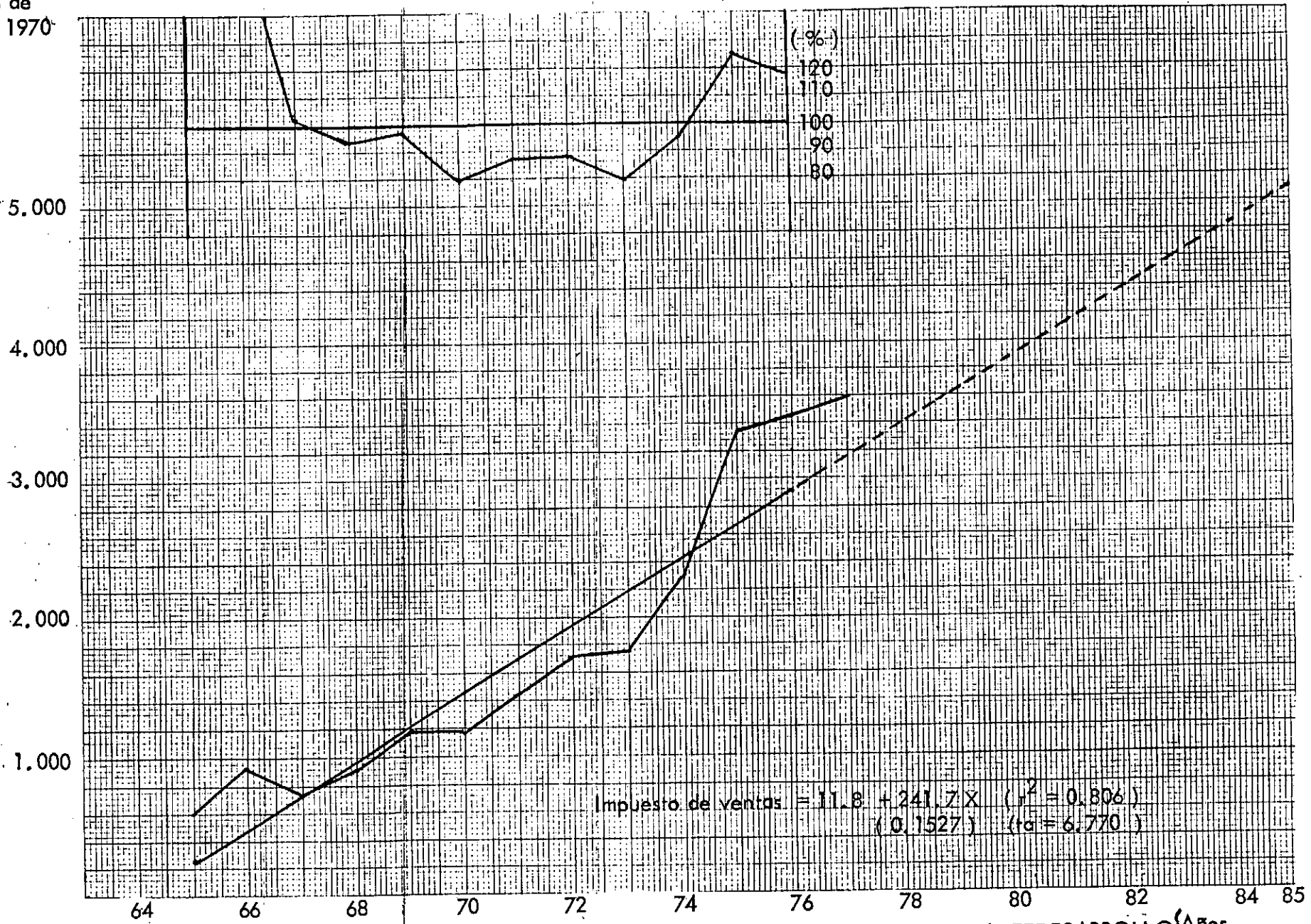
a penas en 1965 y ha sido relativamente fácil para el gobierno, por lo menos hasta la Reforma de 1974, aumentar sustancialmente los recaudos por este concepto subiendo tarifas y ampliando su cobertura. Dado los actuales niveles tarifarios parece mas probable que su elasticidad promedio con relación al ingreso nacional en los próximos años se aproxime a las cifras de 1976y1977 que son cercanas a la unidad , y menos a la elevada elasticidad promedio del período 1965-1975 (véase gráfica 7).

Por parte, la futura elasticidad de los recaudos del impuesto de ^{su} aduanas y del impuesto ad-valorem al café dependerán en buena medida del comportamiento del precio internacional del café . Particularmente en cuanto se refiere al impuesto al café (y el de retención cafetera), de no mediar otra helada en el Brasil, será difícil que se vuelvan a alcanzar en pesos contantes los elevados niveles absolutos y relativos de 1976-1978. A su vez, el impuesto de aduanas puede verse favorecido por una política de importación menos restrictiva, fundamentada en la posición holgada de reservas internacionales del Banco de la República, razón por la cual es posible que en el cercano futuro estos ingresos aumenten en términos reales

GRAFICA 7

IMPUESTO DE VENTAS

Millones de pesos de 1970



FUENTE: ~~Controlaría General de la República, Dirección de Impuestos Nacionales~~ y Estimativos de FEDESARROLLO

Años con base en el Anuario Estadístico



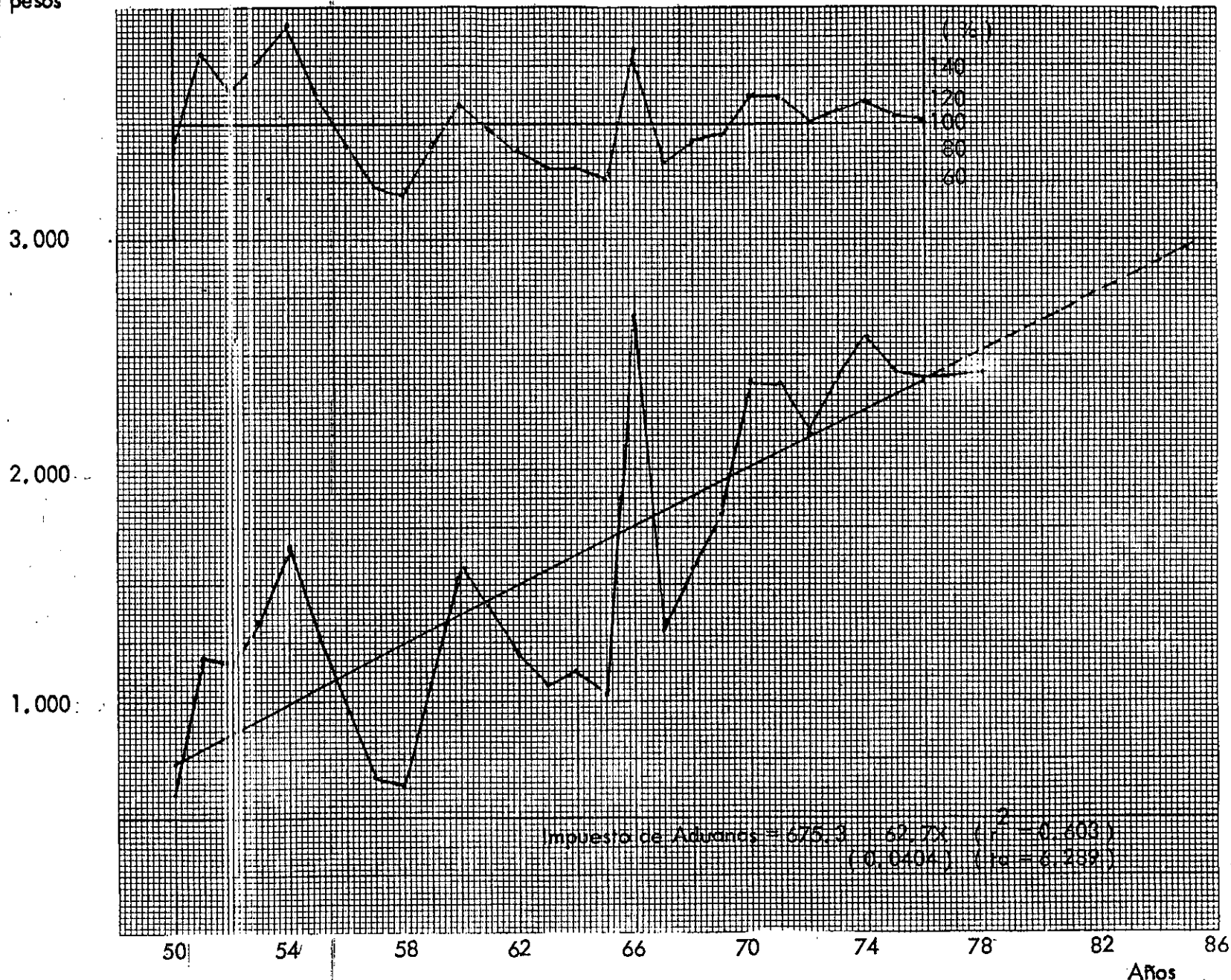
a una tasa superior a las del promedio del período 1950-1976 y que se ilustra en la gráfica 8.

Finalmente, en el caso de los ingresos tributarios de las Entidades Descentralizadas (cuotas de los particulares al ICSS, Caja Nacional de Previsión, SENA, ICBF, etc,) es de esperar que se mantenga la tendencia de años anteriores, aún cuando es difícil que su elasticidad-ingreso supere el promedio histórico de 1.72. Así las cosas, se deducen que la elasticidad del total de ingresos tributarios del Gobierno Nacional durante 1977-1985 tenderá a ser menor que el promedio de 1.38 que se calculó para el período 1964 - 1976. Naturalmente podría el gobierno introducir nuevos gravámenes o elevar las tarifas de los ya vigentes para así aumentar la elasticidad del sistema tributario y recobrar los niveles reales de años anteriores; pero aún así es necesario tener en cuenta que dada la actual estructura tarifaria de los diferentes impuestos (especialmente los de renta y ventas) y la circunstancia de que ya existen toda clase de gravámenes, serán mas limitadas en la década de los años ochenta las posibilidades de aumentar la elasticidad de estos ingresos, en comparación con la opor

GRAFICA 8

IMPUESTO DE ADUANAS

Millones de pesos
de 1970



FUENTE: ~~Contraloría General de la República, Administración de Impuestos Nacionales~~ Estimativos de FEDESARROLLO con base en el Anexo Estadístico.

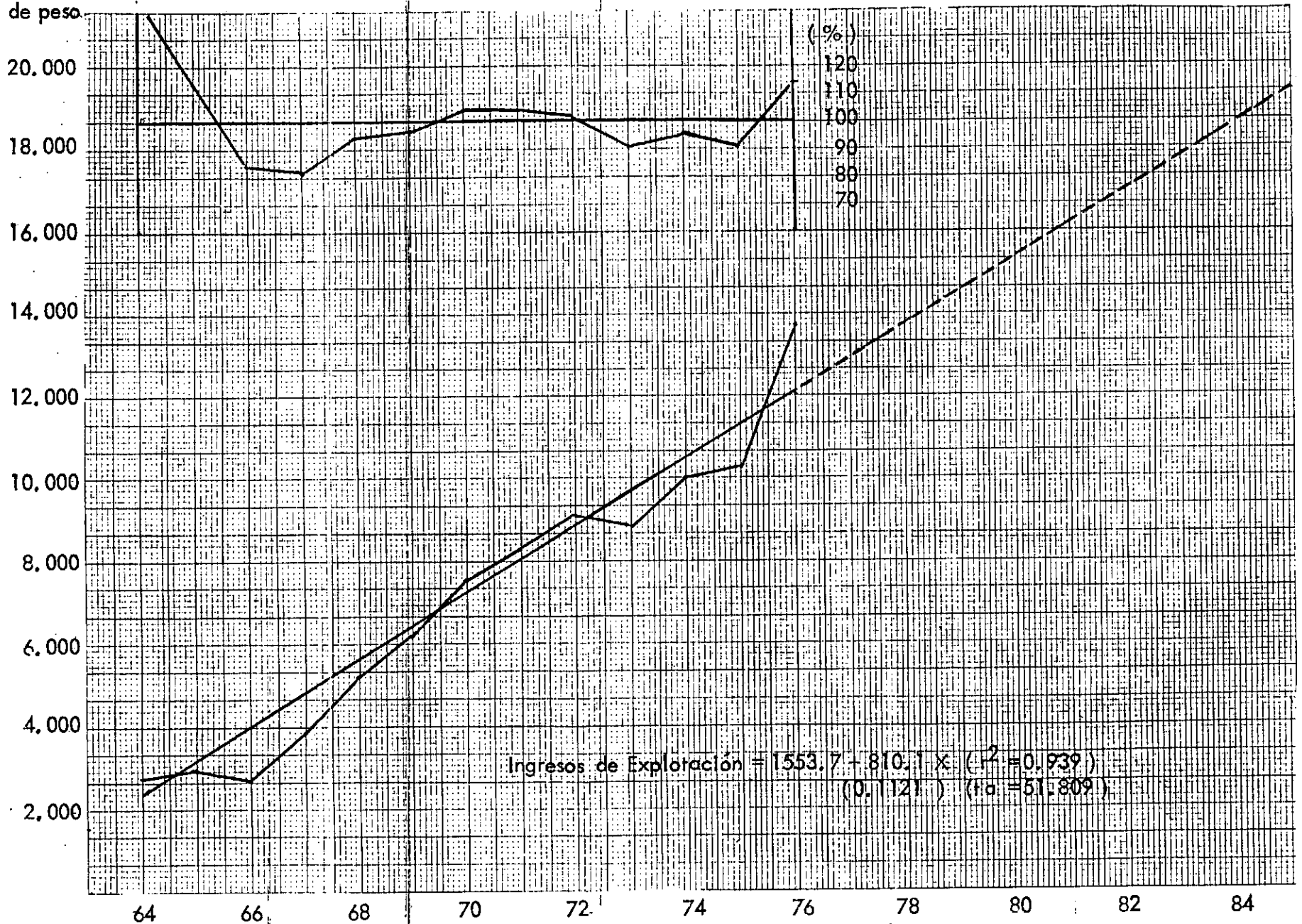
tunidad que a este respecto había en la década de los años sesenta o hasta la Reforma Tributaria de 1974.

Por último, cabe anotar que reducir la dependencia de las Entidades Descentralizadas en el presupuesto del Gobierno Central elevando sustancialmente sus ingresos de explotación (venta de bienes y servicios), constituye en alguna medida una alternativa a aumentar los ingresos tributarios. Ello implicaría convertir a la mayor parte de las entidades que actualmente no lo son, en empresas comerciales e industriales del Estado, así como eliminar gradualmente la importancia dentro de esta categoría de las que representan actualmente una carga financiera demasiado grande para el fisco. De esta manera, serían menores las transferencias del Gobierno Central a las Entidades Descentralizadas y los ingresos de explotación de estas últimas probablemente crecerían en términos reales a tasas superiores a las de la tendencia de 1964-1976 (gráfica 9). ~~Si embargo, buscar que la mayor parte de las Entidades sean autosuficientes desde el punto de vista financiero es una política que sólo puede instrumentarse en el mediano o largo plazo; si se quiere evitar toda suerte de trastornos administrativos que entorpezcan seriamente el funcionamiento del Gobierno Nacional.~~

GRAFICA 9

INGRESOS DE EXPLOTACION
ENTIDADES DESCENTRALIZADAS

Millones de peso
de 1970



FUENTE: ~~Control General de la República~~ y estimativos de FEDESARROLLO con base en el

Anexo Estadístico.

Años



3. Crédito Interno y Externo

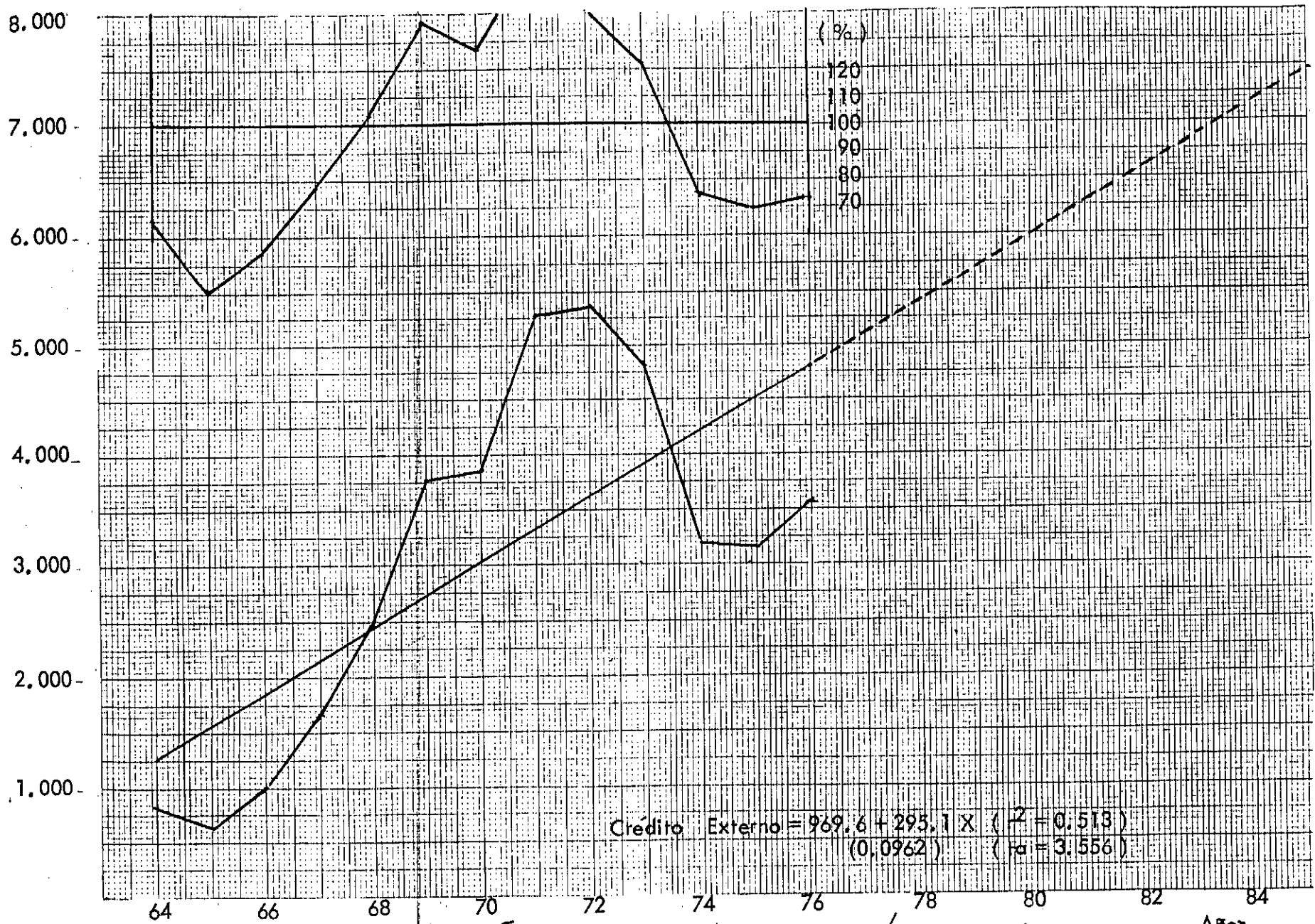
Al descomponer la serie de ingresos de capital se destaca su grado de variabilidad, tanto en los ingresos por concepto de crédito interno como en los de crédito externo (gráfica 10 y 11). La variabilidad del crédito interno se explica por el uso irregular que ha hecho el gobierno de los pagarés a favor del Banco de la República para financiar déficits de caja y por la falta de una política de endeudamiento de largo plazo en el mercado interno de capitales. En el caso del crédito externo, después de las contrataciones masivas de préstamos durante 1968-1973 se ha dejado de utilizar esta fuente ingresos para financiar inversión pública, especialmente por consideraciones de política cambiaria y monetaria, tal como se comentó en el capítulo anterior.

Solamente mediante el diseño de una política de endeudamiento de largo plazo se podría asegurar cierta continuidad en los programas de inversión pública. No conviene subordinar a la política coyuntural de corto plazo la disponibilidad del crédito interno y externo de largo plazo que se destina a financiar programas de inversión que se caracterizan por un largo período de gestación y maduración. Cosa distinta sucede con el crédito interno de corto plazo para financiar operaciones de tesorería o con los pagarés a favor

GRAFICA 10

INGRESOS DE CREDITO EXTERNO DEL GOBIERNO NACIONAL

Millones de pesos
de 1970

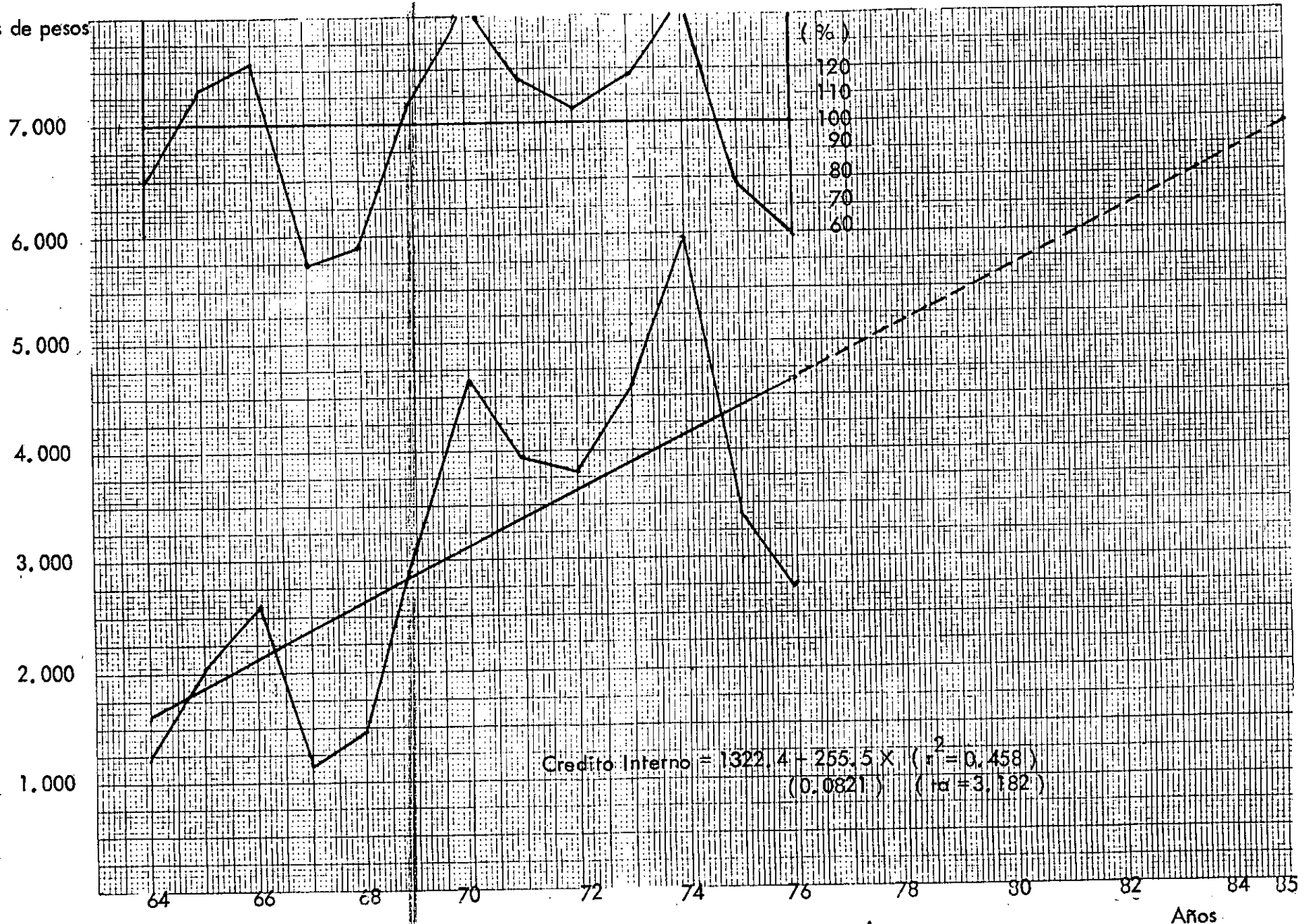


FUENTE: ~~Controlaría General de la República~~ y Estimativos de FEDESARROLLO con base en el Anexo Estadístico.

GRAFICA

INGRESOS DE CREDITO INTERNO DEL GOBIERNO NACIONAL

Millones de pesos de 1970



FUENTE: ~~Centraloria General de la Republica~~ y Estimativos de FEDESARROLLO con base en el Anexo Estadístico.



del Banco de la República, o con el crédito externo que se obtiene con el propósito de reforzar la posición de reservas del Banco de la República.

Es indudable que el manejo de esta clase recursos de capital tiene que estar supeditado a las exigencias ^{de la política estabilizadora de} ~~del~~ corto plazo. ^{SI}

Si el gobierno adopta la política de utilizar en el cercano futuro una creciente cantidad de crédito externo, los ingresos anuales por este concepto pueden pasar de aproximadamente US\$ 292 millones que fueron en 1976 a cerca de US\$ 770 millones ^{17/} en 1985, lo que representaría una tasa promedio anual de crecimiento de alrededor de 12% en términos reales. De esta manera, solamente hasta 1985 se llegaría a niveles anuales similares a los de la tendencia del período 1964-1976. Sería una política de creciente utilización de crédito externo, con la cual se lograría un aumento promedio anual superior al de los ingresos tributarios. Con un crecimiento mayor puede llegar a comprometerse seriamente la capacidad de endeudamiento del gobierno Nacional.

Es necesario tener en cuenta que el monto de las contrataciones de préstamos externos tiene que ser mayor que los ingresos que esperan obtenerse por este concepto, debido a que el valor total de los préstamos para financiar inversión usualmente se desembolsan por partes, en períodos que a



veces son de tres ~~o~~ ^omas años. Naturalmente el gobierno puede contratar una mayor o menor cantidad de crédito externo, según sean los movimientos coyunturales de la balanza de pagos o los objetivos de la política monetaria. Sin embargo, tal como se mencionó atrás, puede ser conveniente que sea continuo y relativamente estable el flujo del crédito externo que se destina a financiar programas específicos de inversión pública.

En cuanto se refiere al crédito interno de largo plazo el gobierno por lo general ha recurrido a instrumentos de ahorro forzoso para colocar papeles y títulos de diversa índole. En estos últimos años casi no ha empleado ~~es~~ ^{el ahorro voluntario como} ~~este~~ ^{estas} medio de financiación, en parte porque el uso de mecanismos de ahorro voluntarios es opuesto a la política de mantener artificialmente bajas las tasas de interés. Están por lo tanto abiertas las posibilidades para aumentar los ingresos por este concepto, por ejemplo, con la emisión de bonos que resulten lo suficientemente rentables como para ser competitivos en el mercado de operaciones abiertas; pero dada la estructura de este mercado, debe ser gradual la introducción de papeles atractivos por parte del gobierno y su cuantía debe ser tal que no ocasionen un aumento muy grande de las tasas de interés.



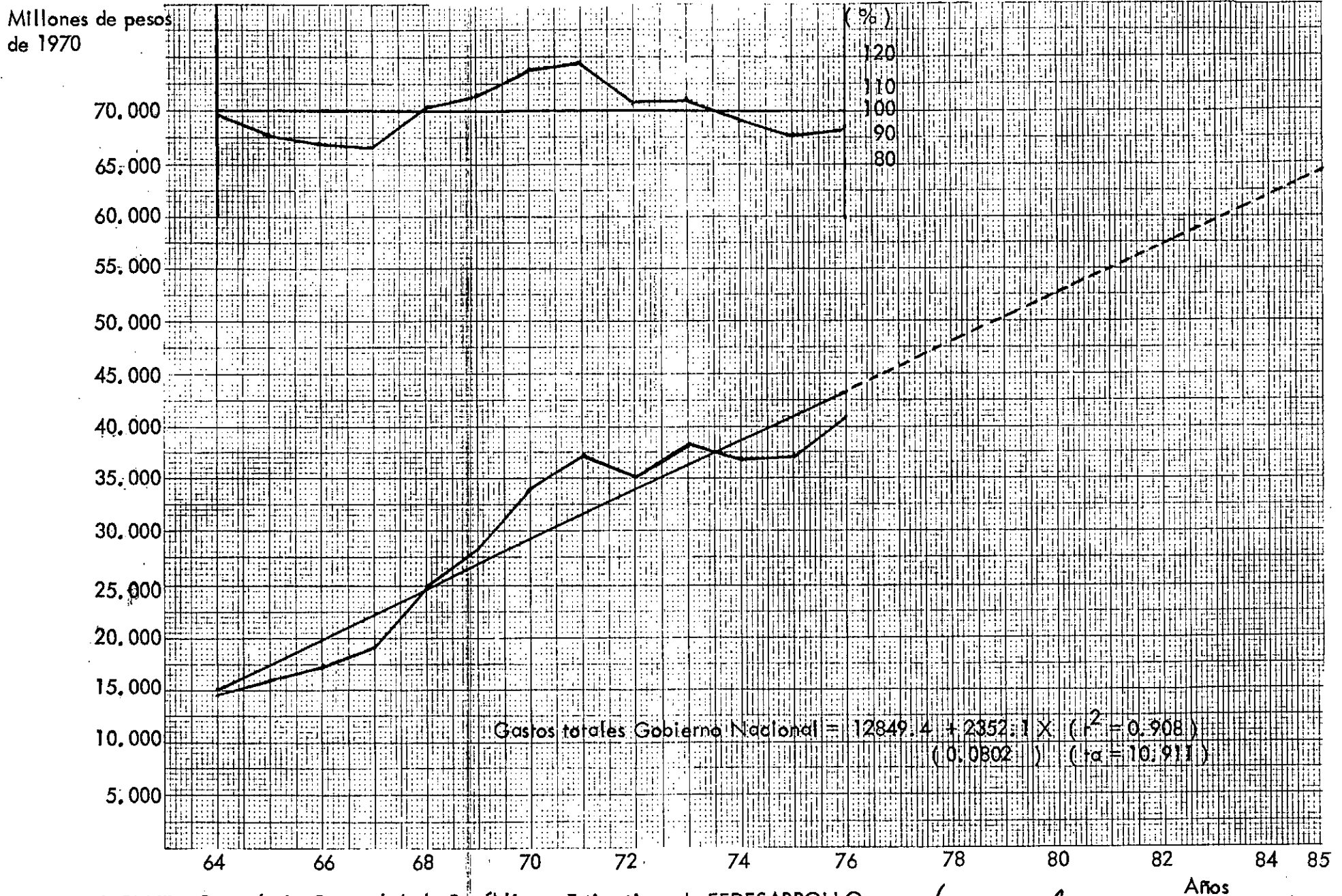
4. Financiación del Gasto

Dentro de los gastos del Gobierno Nacional, los de funcionamiento presentan una tendencia bastante definida, mientras los de inversión se muestran más erráticos (gráficas 12 a 14). Tanto los gastos totales como los gastos de inversión se sitúan a partir de 1974, por debajo de la tendencia del período 1964-1976. A su vez, los gastos de funcionamiento (que incluyen servicio de la deuda) durante la década de los años setenta casi no se apartan de la tendencia: su comportamiento tiende a ser estable y predecible. Son por lo tanto los gastos de inversión los que se ven afectadas por las fluctuaciones en los ingresos totales, y en particular, por las fluctuaciones de los ingresos de capital. Dado el buen ajuste de los ingresos corrientes y de los gastos de funcionamiento a la tendencia histórica, es en los ingresos de capital y en los gastos de inversión donde el gobierno dispone de mayor libertad de acción para aumentarlos o disminuirlos. ~~Naturalmente, en algunas ocasiones, que~~ *si bien es cierto que* podría modificarse la ~~tendencia~~ *de cualquiera de estas tendencias* de cualquier rama de ingresos y gastos mediante una reforma administrativa de gran envergadura.

Si se suponen que los ingresos corrientes y los gastos de funcionamiento

GRAFICA 12

GASTOS TOTALES GOBIERNO NACIONAL

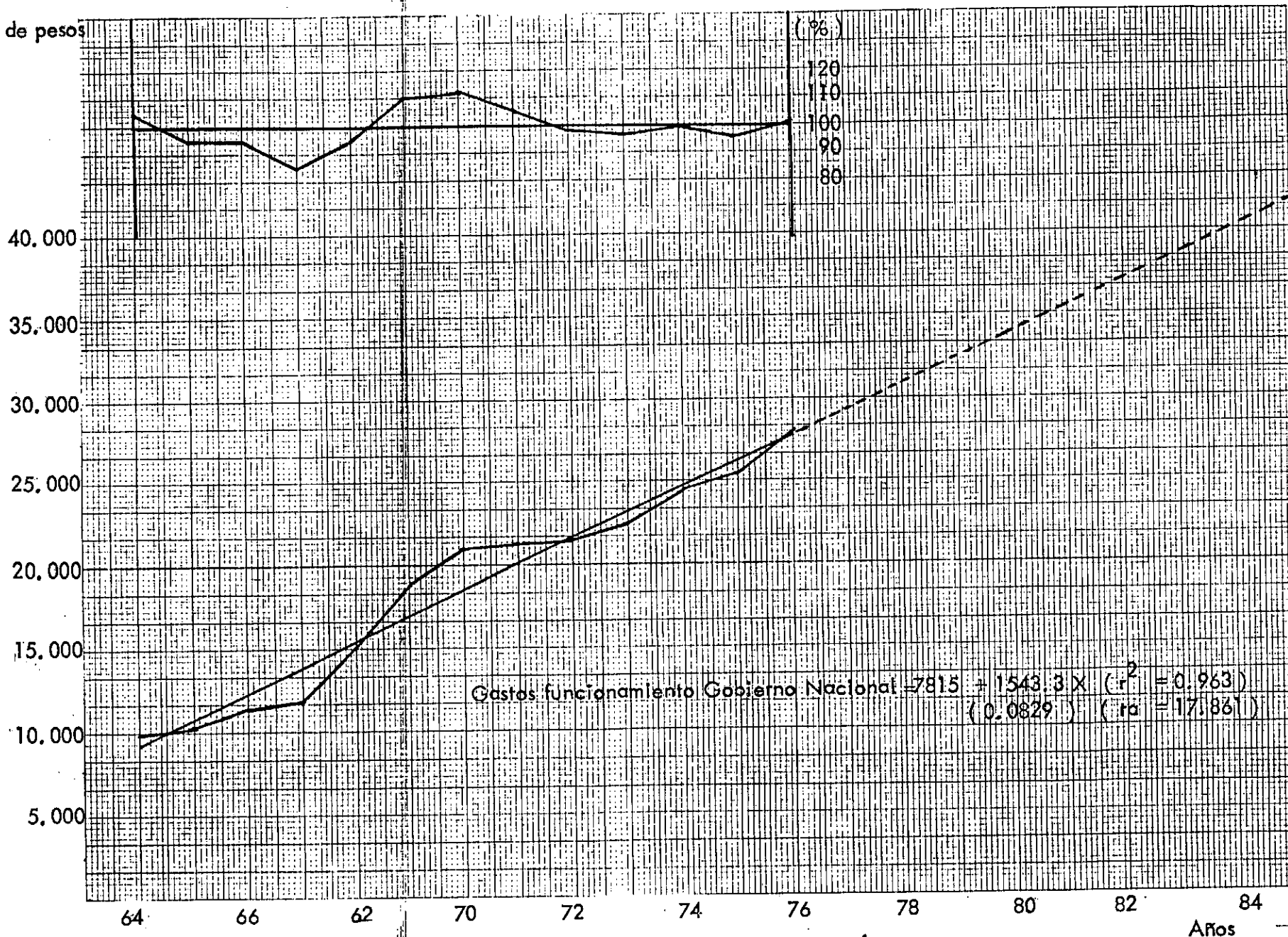


FUENTE: ~~Controlaría General de la República~~ y Estimativos de FEDESARROLLO con base en el Anexo Estadístico.

GRAFICA 13

GASTOS DE FUNCIONAMIENTO DEL GOBIERNO NACIONAL

Millones de pesos de 1970

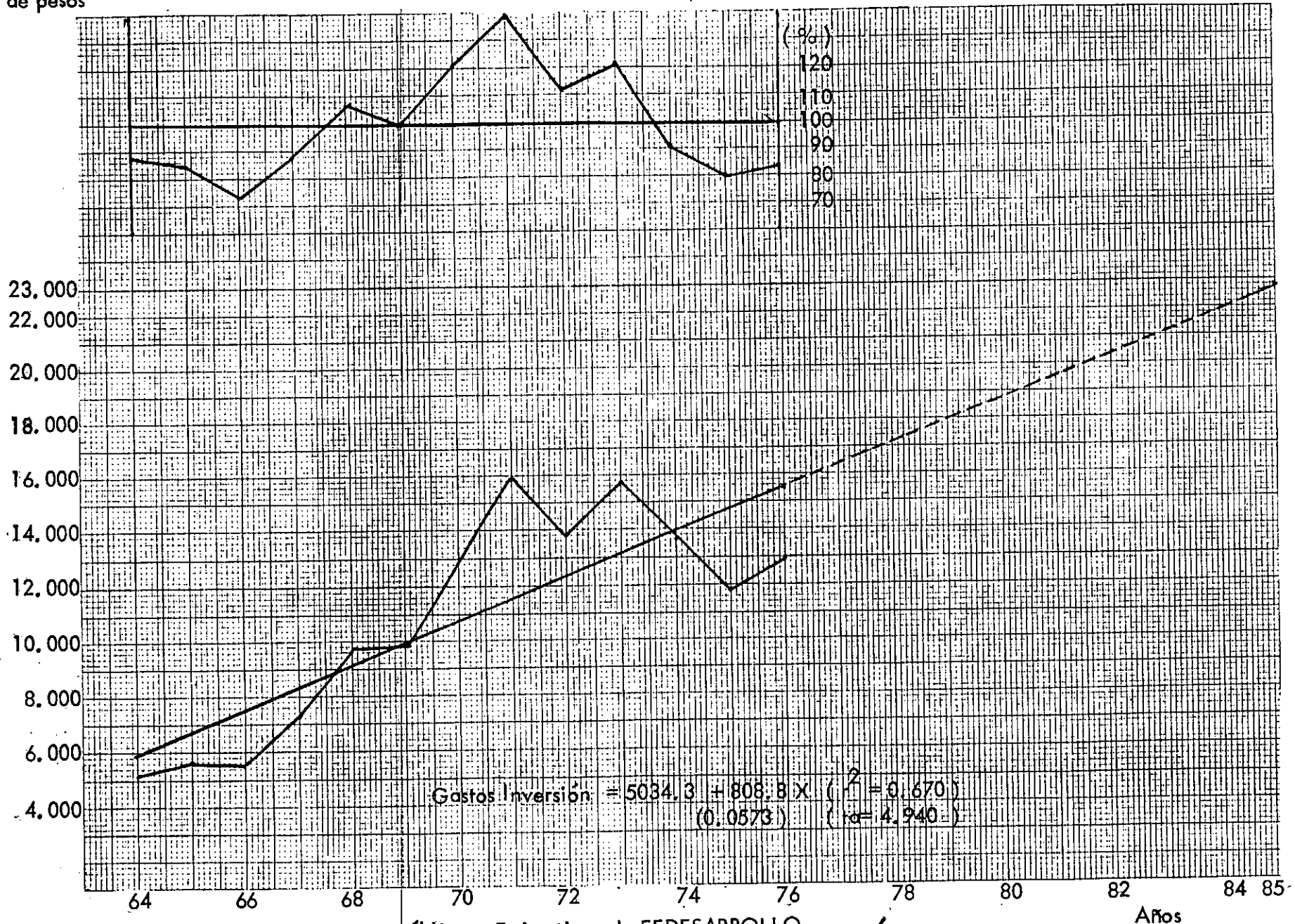


FUENTE: ~~Controlaría General de la República~~ y Estimativos de FEDESARROLLO con base en el Anexo Estadístico

GRAFICA 14

GASTOS DE INVERSION
GOBIERNO NACIONAL

Millones de pesos
de 1970



FUENTE: ~~Controlaría General de la República~~ Estimativos de FEDESARROLLO con base en el Anuario Estadístico.



se comportan de acuerdo a la tendencia histórica (gráfica 3 y 11), aumentaría la brecha entre ambos, pues los primeros crecerían en términos reales a 9.3%, mientras los segundos a una tasa de 8.3%. Sin embargo, tal como ya se analizó, el crecimiento de los ingresos tributarios tenderá a ser menor durante 1977-1985 en comparación con 1964-1976. En consecuencia, la tasa de crecimiento de los ingresos corrientes probablemente se aproximará a la de los gastos de funcionamiento, o sea 8.3%. Bajo este supuesto, el ahorro disponible para inversión ^{18/} crecerá en términos reales a una tasa de aproximadamente 9.0% (cuadro 20). En estas condiciones, si la inversión aumenta a la misma tasa que el promedio anual histórico de 5.7%, los ingresos de capital requeridos para financiar la inversión podrían mantenerse a lo largo de 1977-1985 en los mismos niveles reales de 1976. Pero si lo que se desea es aumentar la inversión a una tasa promedio anual de por ejemplo 10.0%, entonces los requerimientos de recursos de capital se incrementarían en una tasa anual de 13.7%. Por lo tanto, los ingresos por concepto de crédito externo y crédito interno tendrían que crecer a tasas superiores a las del período 1964-1976, que fueron 9.6% y 8.2%, respectivamente.

Ahora bien, un aumento más allá del 12.0% en los ingresos por concepto de

^{18/} Que se define como la diferencia entre ingresos corrientes y gastos de funcionamiento.

CUADRO 20

FINANCIACION DEL GASTO DEL GOBIERNO NACIONAL DURANTE 1976-1985

(Millones de pesos de 1976)

	1976	1979	1982	1985
A. <u>Ingresos corrientes</u>	104.500	132.800	168.600	214.200
B. <u>Gastos de funcionamiento</u>	80.100	101.700	129.100	164.000
C. <u>Ahorro disponible para Inversión</u> (A - B)	24.400	31.100	39.500	50.200
D. <u>Inversión</u>				
1. Alternativa mínima	(40.300)	(47.600)	(56.200)	(66.400)
2. Alternativa máxima	(40.300)	(53.600)	(71.400)	(95.000)
E. <u>Necesidades de Financiación</u>				
1. Alternativa mínima	(15.900)	(16.500)	(16.700)	(16.200)
2. Alternativa máxima	(15.900)	(22.500)	(31.900)	(44.800)

FUENTE: ~~FEDESARROLLO~~ *Estimativos de FEDESARROLLO con base en el Anexo Estadístico.*

METODOLOGIA: Las proyecciones se basan en los siguientes supuestos : 1) La tasa real de crecimiento de los Ingresos corrientes se supone es inferior a la histórica e igual a la de los gastos de funcionamiento, o sea 8.3%; 2) Los gastos de funcionamiento y la alternativa mínima de inversión de acuerdo a las tasas históricas, o sea 8.3% y 5.7%, respectivamente; y 3) la alternativa máxima de inversión a una tasa promedio anual de crecimiento de 10.0%



crédito externo puede llegar a comprometer la capacidad de endeudamiento del país, según se indicó atrás. De otra parte, aún cuando el gobierno puede recurrir el crédito interno de largo plazo en mayor proporción que en el pasado, es difícil que el crédito interno en su totalidad crezca a tasas muy superiores a las históricas, especialmente si el gobierno opta como objetivo de la política monetaria el de mantener tasas de inflación en niveles razonables. Dado lo anterior se deduce que la alternativa máxima del cuadro 20, la de aumentar la inversión real durante 1977-1985 de una tasa promedio anual de 10%, resulta un tanto alejada de las posibilidades financieras del Gobierno Nacional. Dentro de un manejo financiero relativamente equilibrado, es más prudente una meta menos ambiciosa, por ejemplo, de alrededor de 8%, que sería similar a la tasa de crecimiento promedio de los gastos de funcionamiento.

Este sería el retrato de lo que puede llegar a suceder si no se presentan hechos fortuitos como lo sería otra helada en Brasil, o si el gobierno no adopta una reforma tributaria más eficaz que la de 1974 o una reforma administrativa dirigida a reducir o a aumentar sustancialmente los gastos de funcionamiento. La política implícita en el comportamiento predicho de ingresos y gastos consisti-

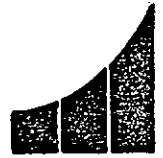


ría en hacer que la inversión crezca en términos reales a una tasa similar a la de los gastos de funcionamiento, recurriendo más que en el pasado al crédito interno y externo de largo plazo, sin llegar a comprometer seriamente la capacidad de endeudamiento del país. Estos resultados casi no se apartan de las tendencias históricas y de todas maneras, constituyen el punto de partida para la adopción de políticas fiscales y de gasto público dirigidas a cambiar drásticamente esas tendencias

5. Principales Dilemas de Política en la Década de los Años Ochenta

Con base en el análisis del comportamiento de las finanzas del Gobierno Nacional durante 1964-1976, y de su probable evolución durante 1977-1985, se llega a las siguientes conclusiones sobre los dilemas principales de política que se le presentarán al gobierno en la década de los años ochenta.

- a) El sistema tributario tiende a volverse cada vez más inelástico y esta situación puede agravarse si disminuye en forma considerable el precio externo del café a partir de 1979, tal como se tiene previsto, siempre y cuando la producción brasilera no se vea afectada por factores climatológicos adversos. En estas circunstancias puede haber una disminución en términos reales de los ingresos por concepto del impues



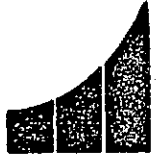
to ad- valorem al café y probablemente en el mas largo plazo del impuesto de aduanas, que constituyen los renglones mas favorecidos con la actual bonanza cafetera. Además preocupa desde el punto de vista de la estabilidad financiera del Gobierno Nacional la creciente evasión y elusión de la base tributaria del impuesto a la renta y complementarios . Por otra parte, no dispone el Gobierno de muchas alternativas en cuanto hace a la introducción de nuevos gravámenes.

- b) Es posible por lo tanto que los esfuerzos del gobierno tengan que dirigirse a ampliar la cobertura de los actuales impuestos para lo cual se puede requerir reformas de fondo al régimen tributario, especialmente en el caso del impuesto a la renta y complementarios. Estas reformas deben buscar ante todo simplificar el sistema y facilitar el control a la evasión. Sin embargo, si se ^{aún/} adoptan las medidas pertinentes, es improbable que elasticidad- ingreso del impuesto a la renta y complementarios y de los ingresos tributarios en general sean mayores durante 1977-1985 que durante 1964-1976. Así entonces, las elasticidades de estos renglones serían apenas superiores a la unidad.
- c) Los otros ingresos corrientes del gobierno y en particular los ingresos de explotación de las Entidades Descentralizadas, crecerían en el



mejor de los casos a tasas reales similares a las elevadas tasas históricas, más como resultado de una política orientada a que las Entidades dependan cada vez menos de los aportes presupuestales del Gobierno Central, que como resultado de una política tendiente a engrandecer el aparato administrativo del Estado. Esta indudablemente constituye una alternativa a aumentar impuestos, aún cuando no cabe esperar resultados espectaculares en relación con los posibles cambios en las tendencias de estos ingresos.

- d) De esta manera, si el gobierno quiere alcanzar niveles reales de inversión pública superiores a los que establecen la tendencia del período 1964-1976, tendría que recurrir más que en el pasado al crédito interno y externo de largo plazo. Los actuales niveles de endeudamiento permiten la adopción de una política más agresiva de contratación de crédito externo y de operaciones de mercado abierto. Naturalmente una política en esta dirección tendría que estar respaldada por la previa elaboración de un programa coherente de proyectos de inversión pública y además, tendría que formularse en concordancia con los objetivos de la política monetaria y cambiaria.



- e) Para escoger mejor puede ser necesario elaborar un inventario de los principales proyectos de inversión pública que le permita al gobierno disponer de varias alternativas de gasto. No hay que olvidar que así como es relativamente fácil frenar la inversión pública en un momento dado, así también es difícil aumentarla de un momento para otro, pues hay que saber antes de invertir dónde y cuándo hacerlo, y haber obtenido la financiación correspondiente. Generalmente transcurre un lapso razonable de tiempo entre el momento en el cual se gesta una idea de inversión, y el momento en el cual se estudia su viabilidad, se obtiene su financiación y se comienzan a ejecutar las obras.
- f) Así mismo, para garantizar una mejor utilización del crédito destinado a financiar inversión pública, puede el gobierno estudiar la posibilidad de crear un Fondo de Inversión Pública cuya función sería la de financiar programas o proyectos de inversión de aquellas entidades de derecho público que se sometan a ciertos requisitos de manejo financiero (aceptables coeficientes de endeudamiento, una satisfactoria situación de tesorería y buena programación financiera). Este Fondo operaría como un banco y se financiaría exclusivamente con crédito inter-



no y externo de largo plazo. De esta manera, como los mayores ejecutoras del gasto público son las Entidades Descentralizadas, tanto a nivel nacional como departamental y municipal, podría entonces el Gobierno Central ejercer una mayor control contable sobre las Entidades y le sería más fácil racionalizar la asignación de la inversión pública de acuerdo a las prioridades presupuestales del gobierno.

- g) ^{parece necesario evaluar la conveniencia} Sea como fuere, ~~el Gobierno Nacional deberá~~ ^{de} ~~deberá decidir ex~~ ^{la} ~~plícitamente en el cercano futuro si~~ ^{mejor, de} continuar fortaleciendo financieramente el sector descentralizado, tal como ha sido tendencia especialmente desde la Reforma Administrativa de 1968, o si ^{centra} lizar nuevamente el manejo del gasto. La experiencia de los años recientes muestra que el Gobierno Central tiene grandes dificultades para ejercer un adecuado control financiero y administrativo sobre las Entidades; estas últimas se han convertido en ruedas sueltas dentro del engranaje del sector público. Cualquiera que sea la política adoptada debería regirse por el principio según el cual toda transferencia de recursos productivos de un grupo de la población a otro o



de un sector de la economía a otro, debe hacerse en la forma mas directa posible, haciendo que esos recursos pasen por el menor número de manos posible. En el caso de programas de inversión pública debe evitarse que su ejecución vaya acompañada de la creación de cargos burocráticos adicionales, que permanecen después de ejecutada la inversión, como parece fue lo que sucedió con la Reforma Administrativa de 1968.

Finalmente, especial consideración merece el tema de la distribución sectorial del gasto. Dada la multitud de frentes que debe atender el Gobierno Nacional, es tarea por demás difícil el proceso de asignación del gasto entre los distintos sectores. Como en la década de los años setenta el gasto se ha reorientado en favor de los llamados sectores sociales (educación y salud) y menos hacia infraestructura física (transporte y comunicaciones), es posible que éstos últimos demanden a comienzos de la década de los años ochenta cuantiosas inversiones. De otra parte, será igualmente creciente la demanda de recursos por parte del sector de minas y energía, en virtud del monto de las inversiones requeridas y por la importancia de las



importaciones de petróleo. Puesto que es posible que el gobierno le siga otorgando una especial prioridad a los gastos en educación y salud, cabe prever que se agudizarán en el futuro los conflictos en la asignación sectorial del gasto. Por ejemplo, el gobierno puede verse enfrentado al dilema entre comprometer sus recursos escasos en inversiones cuantiosas y de elevado riesgo en la exploración y explotación de minerales y petróleo, o si por el contrario, en proporcionarle servicios básicos a la población no atendida. Solamente bajo el supuesto de que el sector público es un ~~el~~ eficiente administrador de inversiones cuantiosas y de elevado riesgo pueden adoptarse políticas que orienten el gasto hacia estas actividades. Pero de no ser este el caso, es un mejor uso de los dineros públicos comprometerlos en inversiones de menor riesgo y de más fácil manejo.



FEDESARROLLO

FUNDACION PARA LA EDUCACION SUPERIOR Y EL DESARROLLO

FEDESARROLLO es una entidad colombiana, sin ánimo de lucro dedicada a promover el adelanto científico y cultural y la educación superior, orientándolos hacia el desarrollo económico y social del país.

Para el cumplimiento de sus objetivos, adelantará directamente o con la colaboración de universidades y centros académicos, proyectos de investigación sobre problemas de interés nacional.

Entre los temas de investigación que han sido considerados de alta prioridad están la planeación económica y social, el diseño de una política industrial para Colombia, las implicaciones del crecimiento demográfico, el proceso de integración latinoamericana, el desarrollo urbano y la formulación de una política petrolera para el país.

FEDESARROLLO se propone además crear una conciencia dentro de la comunidad acerca de la necesidad de apoyar a las Universidades colombianas con el fin de elevar su nivel académico y permitirles desempeñar el papel que les corresponde en la modernización de nuestra sociedad.