

1

Cartagena 15 de marzo de 1988

Señores

Miembros del Comité de Graduación

Facultad de Ciencias Económicas

Universidad de Cartagena

E. S. D.

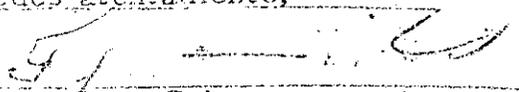
Apreciados miembros:

Con la presente manifiesto a ustedes que he tenido la honrosa responsabilidad de ser el presidente y asesor de tesis de las egresadas Concepción Borré B. y Ruby Álvarez, en la tesis titulada "Comportamiento del Impuesto al Valor Agregado en el Municipio de Cartagena en el período 1983-1986". Dicha memoria de grado constituye un aporte valiosísimo a la teoría de la política fiscal a nivel municipal, ya que el estudio analiza la tendencia de este rubro tributario ubicado dentro de los impuestos indirectos, por cuanto son éstos en la teoría moderna, el soporte de la financiación del Gasto Público.

El estudio concentra el análisis profundo en los criterios de la asignación de recursos, distribución del ingreso, estabilidad económica y la promoción del desarrollo.

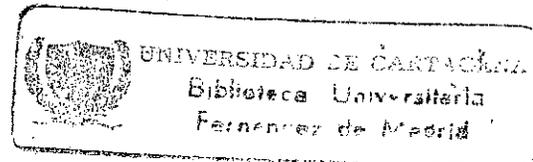
Espero de los jurados calificadoros el juicio crítico a este estudio, que se ha desarrollado como requisito para optar al título de Economista de las egresadas Ruby y Concepción.

De ustedes atentamente,


Florentino Rico Calvano
Presidente y Director de Tesis



Universidad de Cartagena
Cartagena-Colombia
(Sur América)



Cartagena, 3 de Mayo de 1988.

Señores
COMITE DE GRADUACION
Facultad de Ciencias Económicas
Universidad de Cartagena
E. S. D.

En mi calidad de Jurado de la Tesis de grado "Comportamiento del Im puesto al Valor Agregado en el Municipio de Cartagena en el Período 1983- 1986" de los egresados RUBY ALVAREZ y CONCEPCION BORRE BUSTI LLO, conceptúo que se trata de un buen trabajo de Análisis Económico que nos muestra las expectativa que sobre este recaudo obtendrá el Municipio de Cartagena y sus proyecciones en favor del Desarrollo Eco nómico de la ciudad.

Atentamente,

DANIEL VERGARA PATERNINA
Jurado Examinador.



Universidad de Cartagena
Cartagena-Colombia
(Sur América)

Cartagena, 3 de Mayo de 1988.

Señores Miembros
COMITE DE GRADUACION
Facultad de Ciencias Económicas
Universidad de Cartagena.

En relación a "El Campertamiento del Impuesto Al Valor Agregado en el Municipio de Cartagena en el Período 1983- 1986 por BUBBY ALVAREZ y CONCEPCION BORRE BUSTILLO.

El trabajo es un Estudio descriptivo en el cual los autores analizan Variable Económicas y demuestran su habilidad en el estudio que hacen de ellas. Por lo tanto considero que dicho trabajo reúne los requisitos Teóricos y metodológicos para que sus autores reciban el título de Economista.

Atentamente,

Alma Cecilia Angulo
ALMA CECILIA ANGULO
Jurado Examinador.

T
336.271
A473

florj 21.12.1980

5

COMPORTAMIENTO DEL IMPUESTO AL VALOR AGREGADO
EN EL MUNICIPIO DE CARTAGENA EN EL
PERIODO 1983-1986

RUBY ALVAREZ
||
CONCEPCION BORRE BUSTILLO

Trabajo de Grado presentado como
requisito parcial para optar al título
de Economista

Asesor: FLORENTINO RICO C.

58755



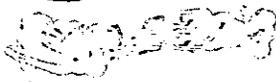
CARTAGENA

UNIVERSIDAD DE CARTAGENA

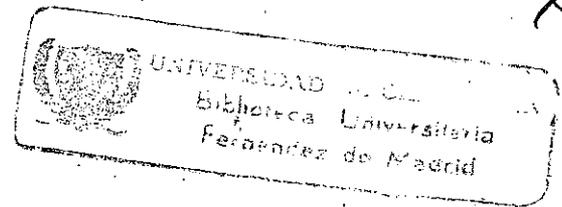
FACULTAD DE CIENCIAS ~~POLITICAS~~
ECONOMICAS

1988

SCIB



Cartagena 15 de marzo de 1988



Señores

Miembros del Comité de Graduación

Facultad de Ciencias Económicas

Universidad de Cartagena

E. S. D.

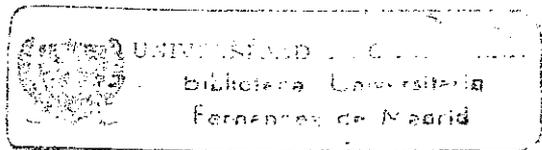
Apreciados señores:

Por medio de la presente sometemos a su consideración nuestra tesis de grado titulada: "Comportamiento del Impuesto al Valor Agregado en el Municipio de Cartagena en el período 1983-1986", para su estudio y aprobación como requisito para optar al título de Economista.

Agradecemos altamente su atención,

Rubí Álvarez
Rubí Álvarez

Concepción Borré
Concepción Borré



NOTA DE ACEPTACION:

Presidente del Jurado

Jurado

Jurado

Cartagena, marzo de 1988

DEDICATORIA:

A mi madre

A mi esposo y

a mis hijos

quienes con sus esfuerzos me lle-
varon a culminar con éxito mis
estudios.

Concepción

UNIVERSIDAD ECUATORIANA
Biblioteca Universidad
Tecnológica de Manabí

DEDICATORIA :

A mis padres

A mi esposo, a mis hijos

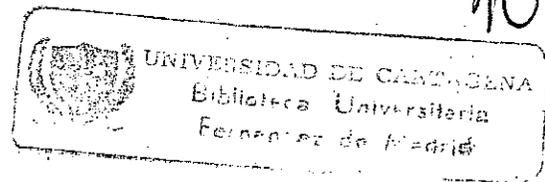
y a mi hermana Marlene de Espitia,

quienes, en una u otra forma, con-

tribuyeron a mi formación

profesional.

Ruby



AGRADECIMIENTOS

La autoras expresan su agradecimiento :

A FLORENTINO RICO CALVANO, Asesor y Presidente de Tesis.

A NESTOR LARA LARA, Economista egresado de la Universidad de
Cartagena.

A HERNAN AMADOR, Jefe de Presupuesto de la Alcaldía.

TABLA DE CONTENIDO

	pág.
INTRODUCCION	1
0.1 PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA	3
0.2 DELIMITACION DEL PROBLEMA	5
0.2.1 Delimitación formal	5
0.2.2 Delimitación material	5
0.3 OBJETIVOS DE LA INVESTIGACION	6
0.3.1 Objetivos generales	6
0.3.2 Objetivos específicos	6
0.4 IMPORTANCIA DEL PROBLEMA	7
0.5 FORMULACION DE LA HIPOTESIS	8
0.5.1 Hipótesis general	8
0.5.2 Hipótesis de trabajo	8

0.6 OPERACIONALIZACION DE LA HIPOTESIS 8

0.6.1 Definiciones conceptuales 8

0.6.2 Definiciones operativas 10

0.7 MARCO TEORICO 13

0.8 METODOLOGIA 16

1. TRAYECTORIA DEL IMPUESTO A LAS VENTAS EN
COLOMBIA 18

1.1 ORIGEN 18

1.2 REFORMAS ANTES DEL IMPUESTO AL VALOR
AGREGADO (IVA) 20

1.2.1 La Reforma de López Michelsen 21

1.3. IMPUESTO AL VALOR AGREGADO 25

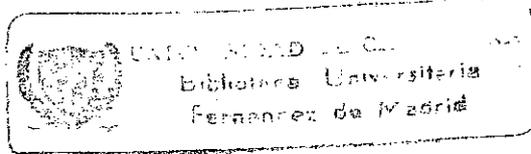
1.3.1 En cuanto a la neutralidad del impuesto 27

1.3.2 En cuanto a la elasticidad del impuesto 28

1.3.3 En cuanto al déficit fiscal 28

1.3.4 En cuanto a los efectos de la canasta familiar 29

1.4 LA LEY 14 DE 1983 31



	pág.
1.5 EFECTOS DE LA LEY 14 DE 1983 SOBRE LA CESION DEL IVA	35
2. GASTOS MUNICIPALES	45
2.1 ORIGEN DEL GASTO PUBLICO	45
2.2 NOCIONES GENERALES DEL GASTO PUBLICO	47
2.3 INCIDENCIA DE LA DESCENTRALIZACION FISCAL SOBRE EL GASTO PUBLICO	49
2.4 CLASIFICACION DEL GASTO PUBLICO EN EL MUNI- CIPIO DE CARTAGENA	51
2.4.1 Gastos de funcionamiento	51
2.4.2 Gastos de inversión, partidas varias y deuda pública	52
2.4.3 El gasto de inversión y la participación en el impuesto al valor agregado	52
2.5 EL GASTO PUBLICO Y LA DISTRIBUCION DEL INGRESO	55
2.6 PRESUPUESTO DEL GASTO PUBLICO EN EL MUNI- CIPIO DE CARTAGENA	57

	pág.
2.7 ANALISIS DE LOS GASTOS DE FUNCIONAMIENTO EN EL MUNICIPIO DE CARTAGENA	58
2.8 ANALISIS DEL GASTO DE INVERSION EN EL MUNI- CIPPIO DE CARTAGENA	60
2.9 CAUSAS REALES DE LOS GASTOS MUNICIPALES	61
2.10 LOS GASTOS DEL MUNICIPIO DE CARTAGENA Y SUS NECESIDADES MAS URGENTES	62
3. RELACIONES FISCALES ENTRE ESTADO Y MUNICIPIO	64
3.1 ESTADO Y MUNICIPIO	66
3.2 DESIGUALDADES REGIONALES	66
3.2.1 Desigualdad de oportunidades	67
3.2.2 Desigualdades en el campo de los servicios públicos y privados	69
3.2.3 Desigualdades en la capacidad administrativa	70
3.3 VARIACIONES EN LA CAPACIDAD FISCAL	72
3.4 AUTONOMIA MUNICIPAL	76

4. APLICACION, DISTRIBUCION Y EFECTOS ECONOMICOS DEL IVA EN EL MUNICIPIO DE CARTAGENA 79

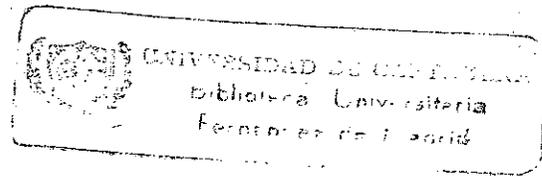
4.1 APLICACION DEL IVA 79

4.2 EFECTOS ECONOMICOS DEL IVA 87

4.3 LA DISTRIBUCION DEL IVA, EL GASTO DE FUNCIONAMIENTO Y EL GASTO DE INVERSION 91

5. CONCLUSIONES 97

BIBLIOGRAFIA 99



16

LISTA DE CUADROS

	pág.
CUADRO 1. Gastos del Municipio de Cartagena en el período de 1983-1987.....	57
CUADRO 2. Gastos de funcionamiento en el Municipio de Cartagena (1983-1987)	59
CUADRO 3. Gastos de inversión en el Municipio de Cartagena (1983-1987)	60

INTRODUCCION

El presente trabajo trata principalmente de hacer un seguimiento del comportamiento del Impuesto al Valor Agregado, en el municipio de Cartagena, a partir de 1983 hasta 1986, deteniéndonos a hacer un análisis exhaustivo sobre la reforma que se hizo en 1983, o sea la del Valor Agregado, la cual aparece en la Ley 9a. de dicho año en el artículo 53.

Veremos cómo ha incidido el Impuesto al Valor Agregado en el desarrollo del municipio de Cartagena, pues una apreciación basada en la realidad de la situación colombiana nos hace pensar que nuestro país depende sustancialmente de los impuestos indirectos durante el proceso de desarrollo económico.

Otro aspecto que nos corresponde mencionar, está relacionado con los gastos municipales. Veremos si la distribución del IVA corresponde a las necesidades que tiene el municipio de Cartagena para cubrir los gastos de funcionamiento, de inversión, servicios públicos y otros servicios municipales.

18

Para concluir nuestro estudio haremos conclusiones y formularemos las recomendaciones que sean del caso; esperamos sirvan de base a aquellas personas interesadas en continuar realizando estudios sobre el IVA.

0.1 PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

Al efectuar un análisis de la estructura tributaria colombiana, a todos los niveles del gobierno, como también un examen de las situaciones fiscales entre las unidades gubernamentales y municipales, hemos encontrado que en los últimos años han mostrado un debilitamiento de los ingresos tributarios de las secciones, comparativamente con el fuerte crecimiento de los gastos públicos, no sólo por la inflación sino fundamentalmente por las necesidades de la comunidad, que cada día tiene que atender en mayor grado el Estado.

Evidentemente, los fiscos tanto de los departamentos como de los municipios, han venido sufriendo un progresivo deterioro, que se ha traducido en el paso a la nación de la atención económica de servicios como la Educación. Y es igualmente cierto que solamente dentro de una gran solidez económica de las regiones en lo departamental y en lo municipal, será posible lograr una efectiva fórmula de la descentralización. Hay algunos departamentos y municipios de fiscos mejor organizados y más productivos que realizan con esa sola circunstancia el ideal de una mayor independencia. Pero en lo

general el municipio y, en muchos casos, el departamento, llevan una vida menesterosa, esperando el auxilio de las arcas nacionales, atendiendo con pobreza los servicios elementales a su cargo.

En el proceso de investigación preliminar y dada la fuente de información de que se dispone hasta el momento, encontramos que el municipio de Cartagena tiene muchos problemas, y uno de ellos es que la ciudad ha alcanzado un crecimiento en algunos sectores, los cuales se han dado aisladamente, sin prestarle debida atención a otros sectores que necesitan muchos servicios públicos.

Lo anterior nos obliga a formular los siguientes interrogantes:

¿El uso que se ha hecho de los recaudos provenientes del IVA ha contribuido a mejorar el proceso de desarrollo económico del Municipio de Cartagena?

¿Por qué se produce en el Municipio de Cartagena la evasión del IVA?

Cartagena
Biblioteca del Municipio
Dependencia del Municipio

0.2 DELIMITACION DEL PROBLEMA

0.2.1 Delimitación Formal

0.2.1.1 En el tiempo

El período escogido para llevar a cabo nuestra investigación está comprendido entre los años 1983 hasta 1986.

0.2.1.2 En el espacio

Nuestro estudio lo enmarcaremos dentro del área del Municipio de Cartagena.

0.2.2 Delimitación Material

0.2.2.1 Variables Dependientes

Desarrollo económico del Municipio de Cartagena.

Gastos Municipales

0.2.2.2 Variables Independientes

Distribución del IVA.

Necesidad de ingreso

03. OBJETIVO DE LA INVESTIGACION

0.3.1 Objetivo General

Analizar todos los aspectos que nos permitan ver, cómo ha sido el comportamiento del IVA en el Municipio de Cartagena en el período 1983-1986.

0.3.2 Objetivos Específicos

- Analizar las fallas que presenta la elaboración del Presupuesto Departamental en cuanto al monto de las recaudaciones del Impuesto al Valor Agregado.
- Mostrar los tipos de evasión del Impuesto al Valor Agregado y las medidas tomadas por el gobierno para evitarlos.
- Hacer notar qué tipos de necesidades son las más urgentes de la población para que de esa forma el gobierno trate de subsanarlas en lo que le sea posible.
- Establecer cuál ha sido el destino que han tomado los ingresos provenientes del IVA y hacer un análisis donde podamos considerar

el uso de éste.

04. IMPORTANCIA DEL PROBLEMA

Nuestro estudio lo consideramos importante porque presentará algunas alternativas basadas en un análisis hecho al comportamiento del IVA en el Municipio de Cartagena, teniendo en cuenta aspectos como su recaudación, canalización y distribución. Alternativas éstas que van encaminadas a corregir las fallas e irregularidades que se han venido presentando desde la implantación del IVA. Su importancia también radica en el hecho de hallar la forma más adecuada de redistribuir el ingreso proveniente del IVA, de tal forma que esta redistribución favorezca los intereses de la comunidad.

Se considera que es necesario hacer un estudio de esta nueva reforma del impuesto a las ventas, debido a que se han presentado muchas controversias a su alrededor y se ha podido observar la necesidad que tienen tanto empresarios como intermedios y pequeños comerciantes de que se aclaren las dudas que surgen de estas controversias. Por esta razón se están presentando problemas en la facturación y contabilización del IVA.

0.5 FORMULACION DE LA HIPOTESIS

0.5.1 Hipótesis General

El Impuesto al Valor Agregado (IVA) ha sido establecido por el gobierno, debido a la necesidad de mayores recaudos económicos, con el propósito de mejorar el proceso de desarrollo, tanto de los departamentos como de los municipios del país.

0.5.2 Hipótesis de trabajo

- La falta de mayores recaudos del IVA en el Municipio de Cartagena frena en gran medida su desarrollo económico en aspectos como: ingreso, consumo, ahorro, educación, salud y vivienda.
- La distribución que se hace del IVA no corresponde a la necesidad de ingresos que tiene el Municipio de Cartagena para cubrir sus gastos municipales.

06. OPERACIONALIZACION DE LA HIPOTESIS

0.6.1 Definiciones Conceptuales

INVERSION: Es la acción de comprometer fondos actuales con el propósito de obtener de ellos ingresos futuros. Este ingreso puede ser de ganancias, en forma de interés, rentabilidad, utilidad por

retiro o aumento en el valor del capital.

IMPUESTO: Es una contribución obligatoria de la persona al Estado para sufragar los gastos realizados en el interés común de todos.

DESARROLLO: Es un proceso en virtud del cual el producto nacional bruto per cápita de un país se incrementa en términos reales o monetarios, además, se modifican convenientemente las instituciones de dicho país, todo con el fin de mejorar la calidad de vida de la persona.

GASTOS DE FUNCIONAMIENTO: Son los causados por conceptos de sueldos, prestaciones sociales, etc., para el normal funcionamiento de la administración pública.

GASTOS PUBLICOS: Se entiende por gastos públicos los realizados para atender las necesidades de los entes públicos, al igual que los realizados en inversiones y en servicios para la satisfacción de las necesidades públicas.

INGRESOS: Son las entradas que se perciben por diferentes conceptos, entre ellos, rentas, impuestos e intereses.

NIVEL DE VIDA: Es el nivel económico en que vive un grupo de individuos, se usa por lo general de modo amplio, para referirse al nivel general de bienes y servicios económicamente disponibles para un individuo o grupo, incluyendo el tipo de vivienda, alimentación, vestido, servicios médicos, educación y recreación.

GASTOS MUNICIPALES: Son los desembolsos en dinero que realiza la administración municipal con el fin de cumplir con el normal funcionamiento, la prestación de servicios públicos y con el plan de inversiones previsto.

DISTRIBUCION DE INGRESO: Forma en que se reparten los ingresos o rentas.

0.6.2 Definiciones operativas

VARIABLES	VARIABLES INTERMEDIAS	INDICADORES
Desarrollo Económico	Ingreso	Nivel de ingreso, ingreso per cápita, sueldos, salarios
	Consumo	Propensión al consumo

Variables

Variables Intermedias

Indicadores

Desarrollo Económico

Ahorro

Propensión al ahorro

Aspecto Educativo

Tasa de alfabetismo, tasa de analfabetismo, tasa de deserción escolar, Centros de Educación

Aspecto Salud

Tasa de natalidad, tasa de mortalidad, Centros hospitalarios, número de médicos por habitantes

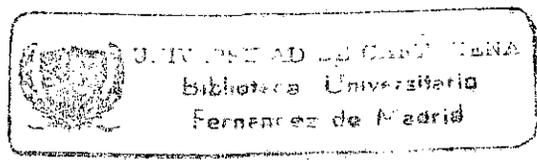
Situación Económica

Población económicamente activa, rama de actividad económica, categoría ocupacional, ingreso per cápita.

Situación Demográfica

Natalidad, morbilidad, mortalidad, migraciones, crecimiento demográfico

Variables	Variables Intermedias	Indicadores
Desarrollo Económico	Vivienda	Estructura de vivienda, dotación de vivienda, distribución de vivienda
Impuesto		Renta, venta, comercio exterior, predial, producción y consumo
Impuesto		Servicios
Ingresos públicos		Impuestos, rentas, multas, transferencia, contribuciones, intereses
Distribución del IVA		Gastos de funcionamiento, gastos de inversión
Gastos Municipales		Salud, servicios públicos, gastos administrativos



0.7 MARCO TEORICO

El impuesto a las ventas en Colombia es de origen bastante reciente habiendo entrado en operación solamente en enero 1° de 1965. En este año por medio de la Ley 21, el Congreso Nacional otorgó facultades extraordinarias al gobierno, el cual expidió el Decreto 3288 de dicho año, por medio del cual se estableció el impuesto sobre las ventas de artículos terminados.

El impuesto a las ventas en Colombia empezó a operar como un gravamen general del producto, impuesto a tasas diferenciales, desde el 3% hasta el 10% sobre mercancías domésticas terminadas y artículos comparables importados.

Las exenciones fueron limitadas a los artículos de consumo popular, libros escolares, ciertos insumos agrícolas y exportaciones.

Este impuesto que en apariencia estaba destinado a ser de una sola etapa a nivel manufacturero, asignado a cada producto por una sola vez durante el proceso de producción y distribución, sufrió algunas modificaciones en 1966 y es así como el artículo 2° del Decreto Extraordinario 3288 de 1965 fue sustituido por el artículo 1° del Decreto Legislativo 1595 de 1966. En esta última norma se dice que el impuesto se recauda en el momento de la entrega normal o

simbólica de la mercancía a título de compraventa o permuta.

En este sentido parece que dicho decreto se ajustaba más a la intención del legislador, cual era la de establecer gravámenes únicamente sobre la venta de artículos terminados.

El impuesto a las ventas en Colombia fue nuevamente modificado en aspectos fundamentales, como los topes de sus tarifas y la causación del gravamen de los casos de importación por el Decreto Extraordinario 435 de 1971, dictado en uso de las facultades conferidas al gobierno por la Ley 20 de 1970 de la Constitución Nacional.

En 1974 el Impuesto al Valor Agregado, sufrió nuevamente modificaciones a través del Decreto Legislativo 1968/74.

En esta nueva norma se dispone que el impuesto grave la venta de bienes corporales, muebles procesados, la importación de éstos y la prestación de servicios. Podemos anotar que el gobierno a través del Decreto Legislativo 1984 del 74 a pesar de las fuertes controversias en uso de las facultades que le confiere el artículo 122 de la Constitución, extendió la elevación de sus tarifas a la prestación de algunos servicios.

La última reforma del impuesto a las ventas se dio en 1983 con base en la redacción del literal del artículo 53 de la Ley de 1983, el gobierno transformó el impuesto a las ventas en el Impuesto al Valor Agregado. Por su misma naturaleza, el Impuesto al Valor Agregado se convierte en impuesto sobre el consumidor final pasando por la distribución; por lo cual esto lleva a un incremento de las arcas del Estado.

El impuesto a las ventas antes del Decreto 3541 era un impuesto monofásico, pues gravaba el bien o servicio en cabeza del productor.

Esto quiere decir, que el único responsable del impuesto a las ventas o hecho generador era el productor mientras que con la reforma, el impuesto a las ventas con su nuevo sistema del IVA grava el producto o servicio en todas sus etapas hasta llegar al consumidor final.

Este gravamen en sus diferentes etapas hace que el impuesto pase de una etapa monofásica a una plurifásica, la diferencia establecida con el nuevo sistema es que anteriormente el impuesto a las ventas se llevaba al costo y no era descontable, lo que los obligaba a facturarlos y contabilizarlos por separado del bien o servicio prestado.

Todas estas reformas han perseguido su fin y es el de subsanar el

creciente déficit fiscal y taponar la evasión fiscal como también buscar una reactivación económica, aspectos que no se han logrado.

A través de muchas décadas el Municipio de Cartagena viene debatiéndose en una insistente lucha por alcanzar un desarrollo económico, y por ello trata de asegurar los mayores ingresos aunque los mecanismos utilizados para hacerlos efectivos, no han sido los más eficientes, debido a la falta de continuidad en la política de los diferentes gobiernos municipales y a la negligencia de ciertos funcionarios públicos que no cumplen con las normas establecidas.

Como estos ingresos no son bien utilizados, crean resentimiento en la sociedad y se da la evasión de impuestos, o sea, no contribuyen que se vayan a revertir en servicios a la comunidad.

El disponer de mejores servicios no es sólo un medio de lograr satisfacer las necesidades esenciales de toda persona, sino también una forma de autorrealización personal iniciada en la familia y continuada con la educación.

0.8 METODOLOGIA

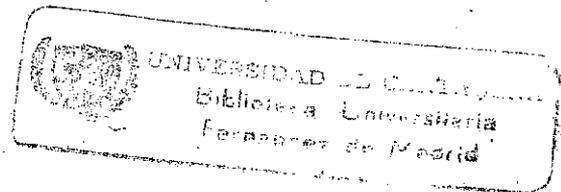
La metodología que se empleará para realizar este trabajo, está

fundamentada en el diseño bibliográfico; el material de trabajo será tomado de revistas, libros, periódicos, conferencias, folletos, etc.

Se acudirá también al uso de las fuentes directas, realizando charlas y entrevistas con empleados de la Administración de Impuestos Nacionales, Planeación Departamental y el FEER.

En el análisis de la información se valdrá de tablas y gráficos estadísticos.

El método que se utilizará es el descriptivo, ya que este estudio se refiere a una situación que puede ser examinada y descrita en forma interpretativa en función de todos los hechos que se puedan conseguir acerca de la misma y en particular con relación a las normas que las rigen.



34
RECEIVED
SECRETARÍA DE ECONOMÍA
DIRECCIÓN GENERAL DE IMPUESTOS INTERNOS

1. TRAYECTORIA DEL IMPUESTO A LAS VENTAS EN COLOMBIA

1.1 ORIGEN

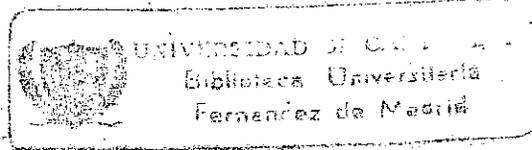
El impuesto a las ventas en Colombia es de origen bastante relativamente nuevo si tenemos en cuenta que fue adoptado mediante Decreto 3288 del 30 de diciembre de 1963 y sólo entró en vigor a partir del 1º de enero de 1965.

El principal motivo para la adopción del impuesto a las ventas fue la urgencia de solucionar la severa crisis fiscal en que se encontraba el país en esa época.

La premura con que fue adoptado condujo a que el gravamen hubiera entrado a operar con muchas deficiencias estructurales así como administrativas.

El nuevo tributo se caracterizó por gravar bienes domésticos terminados y artículos comparables importados con tasas diferenciales

desde el 3% hasta el 10%.



Con el objeto de garantizar la limitación del tributo a una sola etapa, se restringió la calificación de productos terminados "aquellos que habían sido sometidos a un proceso industrial completo". Como complemento se estableció que las ventas de una empresa a otra estaban libres de impuesto cuando los artículos comprados iban a tener otra transformación. Además se adoptaron medidas encaminadas a minimizar la posibilidad de doble tributación de insumos distintos de los bienes de producción permitiéndole a las firmas manufactureras deducir del precio gravable de ventas el costo de adquisición de los materiales sobre los cuales por cualquier razón se habían pagado impuestos. Las exenciones fueron limitadas a las exportaciones y a los llamados artículos populares.

El nuevo tributo así diseñado, no se ajustaba a la estructura del mercado en Colombia que se caracterizaba por una gran abundancia de pequeñas firmas muy difíciles de controlar dados los precarios recursos administrativos con que contaba el gobierno. Estos problemas pudieron haberse remediado con medidas administrativas tales como exención de las pequeñas firmas en ciertas líneas de negocios o el uso limitado de un sistema de impuestos convenidos. Sin embargo, esos compromisos administrativos no se tuvieron en cuenta.

1.2 REFORMAS ANTES DEL IMPUESTO AL VALOR AGREGADO (IVA)

El impuesto a las ventas creado el 3 de diciembre de 1963 por el Decreto 3288 y que entró en vigor en 1965, como ya dijimos anteriormente, entró a operar con muchas deficiencias estructurales y administrativas. Con el objetivo de corregir estos defectos, se dictó el Decreto 1595 de 1966, el cual modificó el impuesto a las ventas y lo convirtió en una cruda forma del Impuesto al Valor Agregado del tipo "producto bruto", basado parcialmente en el tributo semejante al usado en Francia entre 1948 y 1953.

En 1971 la administración Pastrana, mediante el Decreto 435 del mismo año, elevó las tarifas colocándolas entre el 4% y el 25%, y se estableció que el tributo se causaría por el simple hecho de la importación directa por parte de personas naturales o jurídicas, o por parte de entidades de derecho público, es decir, a partir del mencionado año, el impuesto a las ventas se causaba no solamente en el momento en que el importador revendía las mercancías importadas, sino también al tiempo de la importación. Esta medida fue adoptada con el objeto de eliminar la evasión del impuesto sobre bienes exportados y principalmente, aumentar los recaudos gubernamentales al incluir dentro del impuesto todos los márgenes de los importadores.

1.2.1 La reforma López Michelsen

En 1974 se dictó el Decreto Legislativo 1988. La nueva norma introdujo como novedad la inclusión de los servicios dentro de la base tributaria del impuesto a las ventas. Esta medida fue adoptada principalmente atendiendo consideraciones de recaudo y progresividad de la estructura tributaria.

De otro lado se estableció como tarifa general el 15% y teniendo en cuenta que la adquisición de ciertos artículos como por ejemplo, joyas, automóviles, perfumes, licores, etc., dependiendo altamente de la elasticidad ingreso del consumidor y que a la vez no constituirían rubros importantes en los presupuestos de las familias con bajos ingresos, se definieron estos artículos como suntuarios y se les impuso tarifa máxima del 35%. Finalmente se introdujeron cambios con respecto al sistema de devoluciones.

Concretamente, la reforma creó un sistema diseñado para liberar del impuesto a todos los artículos exentos incluyendo las exportaciones. La lista de exenciones se mantuvo limitada, incluyendo únicamente productos alimenticios (excepto los alimentos vendidos en restaurantes), drogas, insumos agrícolas y libros de textos y, tomando en consideración que dicho consumo resultaba importante para

la realización de políticas nacionales.

En general, el Decreto 1988/74 representó el primer cambio sustancial en la legislación orgánica del impuesto sobre las ventas, desde cuando este gravamen fue introducido por primera vez en 1965.

El mérito de los artífices de la reforma de 1974 consistió en el hecho de que hubiera logrado la reestructuración esencial y la ampliación de la base del impuesto.

Sin embargo, a pesar de esto, los defectos inherentes al sistema de impuesto a nivel manufacturero, hicieron surgir dificultades en su operación a medida que la economía se fue desarrollando. Estos defectos se pueden resumir en los siguientes:

- La tendencia del impuesto a nivel manufacturero a discriminar en contra de los productores integrados hacia adelante contribuye a que las funciones de distribución se lleven a cabo real o formalmente por los mayoristas y /o minoristas.

Esta discriminación trae como consecuencia el surgimiento de presiones casi irresistibles para el establecimiento de un sistema de "precios artificiales" bajo el impuesto, especialmente cuando las

tasas del mismo son incrementadas con el tiempo. El establecimiento de dicho sistema ocasiona dificultades sustanciales para la administración que complican la operación del impuesto e incrementa las oportunidades de evasión.

- La gran posibilidad de piramidación, esto es, incrementos del precio en exceso de la cantidad del impuesto, que se ocasiona como consecuencia del uso por parte de los distribuidores de márgenes porcentuales de utilidad.

De otro lado, como la piramidación no es igual para los diferentes bienes, su presencia tiende a frustrar cualquier intento redistributivo inherente al uso de las tasas diferenciadas para el impuesto a las ventas, ya que la relación del impuesto con el precio final y con los gastos de consumo varía en los diferentes artículos de manera arbitraria. Aunque las condiciones competitivas tienden a reducir el impacto de la piramidación con el tiempo, la naturaleza oligopólica de muchos de los mercados colombianos, hizo que eso fuera menos probable.

- La tasa nominal más alta requerida por el impuesto a nivel manufacturero para alcanzar una cantidad determinada de recaudo, comparada con impuestos fijados en etapas posteriores al proceso de

distribución. La experiencia en muchas naciones indica que las tasas más altas tienden a proporcionar incentivos más fuertes para evasión y que la discriminación contra cierto tipo de negocios, puede ser más alta.

- La tendencia del impuesto a nivel manufacturero a dar origen a variaciones arbitrarias en la relación carga tributaria-gastos de consumo.

Este defecto surge no solamente por la mayor posibilidad de la traslación imperfecta hacia adelante del impuesto a nivel manufacturero en comparación con los impuestos al por mayor o al detal (especialmente cuando como en el caso de Colombia se emplean tasas diferenciadas en el primero), sino también por las diferencias en los márgenes de distribución para los diversos productos. Estas características del impuesto no solamente tienden a debilitar el alcance de las metas distributivas del mismo (es decir, la distribución de la obligación tributaria con base en los gastos de consumo sobre los renglones gravados) sino que también tienden a ser contrarias a la eficiencia distributiva.

- Los obstáculos para obtener un tratamiento neutral o correctamente parcializado de los bienes domésticos e importados bajo el

principio de destinación, porque no existe ninguna base sobre la cual se pudiera aplicar el impuesto a los bienes importados, que fuera exactamente equivalente a las ventas efectuadas por los productores domésticos, mientras que con otras sucedería lo contrario. Cualquier ajuste diseñado para solucionar este problema sería necesariamente arbitrario y complicaría la operación del impuesto.

1.3 IMPUESTO AL VALOR AGREGADO (IVA)

Una vez más con el objeto de enjugar el déficit fiscal económico del país y además para solucionar los inconvenientes implícitos en el régimen vigente, el Gobierno Nacional mediante el Decreto 3541 de 1983, introdujo modificaciones sustanciales al régimen del impuesto sobre las ventas.

El principal objetivo de las nuevas disposiciones fue el de reemplazar el Impuesto al Valor Agregado sobre bienes corporales muebles procesados, comparables importados y algunos servicios por unos más amplios cuyo alcance abarque además la distribución al por mayor y al detal de productos terminados y la prestación de un número más amplio de servicios.

En otras palabras, este decreto convirtió el tributo sobre las ventas

creado por el Decreto 3288 de 1963, en un impuesto al valor agregado, que se aplica a cada una de las transferencias de dominio de los bienes corporales desde la primera operación de transformación hasta la última del expendio por parte del minorista.

El Impuesto al Valor Agregado ahora se tasar  en cada etapa de la comercialización sobre el incremento del valor que ha adquirido el producto desde la última transacción imponible, entre otros cambios introducidos por el Decreto N  3541 del 83, se pueden mencionar el establecimiento de una tarifa general del 10% o lo que significa la unificación de las tasas de 5% y 15% antes vigentes. Las exenciones continúan para bienes esenciales como alimentos, drogas, insumos para agricultura, libros, cuadernos escolares, bienes exportados y se incluyen dentro de estas exenciones los principales insumos para la construcción de vivienda, tales como son: cimientos, concreto, ladrillos y tejas que se encontraban gravadas bajo el régimen anterior. A los bienes suntuarios se les grava con la tarifa del 35% para los niveles de importación y producción, pero se establece una tarifa del 2% como excepción para los vehículos de tipo popular ensamblados en el país.

En lo que respecta a la administración y control del tributo, el nuevo régimen prevé la integración en la administración de los impuestos

de renta y venta en razón de que quienes son responsables del IVA también lo son del impuesto sobre la renta. Se tendrá además un mismo sistema de auditoría para los dos tributos y una sistematización conjunta.

La reforma del impuesto a las ventas que introduce el Decreto 3541 de 1983 persigue los siguientes objetivos:

1.3.1 En cuanto a la neutralidad del impuesto

Persigue la reforma en este sentido que el impuesto a las ventas en Colombia sea un impuesto neutro, es decir, que no incida en las decisiones de consumo, asignación de recursos y organización de la producción.

El logro de este objetivo solamente se alcanzaría mediante un régimen que gravará a una tarifa única la totalidad de los bienes y servicios; en su diferente del ciclo económico con la nueva legislación se logra parcialmente al adoptarse una tarifa general del 10% que unifica las tarifas del 6% y 15% (vigentes antes de la reforma). Aunque podemos decir que al conservarse una amplia gama de bienes exentos del impuesto sigue existiendo una franja dentro de la economía donde el impuesto no es neutro, esa falta de neutralidad cobra sentido

si se aprecia que los bienes exentos conforman el principal consumo de la población de bajos y medios ingresos.

1.3.2 En cuanto a la elasticidad del impuesto

Con la inclusión en el régimen del impuesto a las ventas de la etapa de comercialización de los bienes gravados, se persigue un aumento de la base gravable que permite que el impuesto a las ventas sea totalmente elástico con relación al producto nacional generado por dichos bienes. Es claro que en la medida en que estas etapas no se encuentren sometidas al régimen y que su participación con relación al producto nacional tienda a aumentar, el impuesto pierde elasticidad.

1.3.3 En cuanto al déficit fiscal

Dadas las características del déficit fiscal que ha vivido el país en los últimos años, la reforma del impuesto a las ventas busca proveer al Estado de una fuente adicional de recursos sanos que le permitan en el corto plazo sortear una buena parte de los problemas precupuestales que afronta y que en mediano plazo, junto con la reforma del impuesto a la renta, se convierta en un instrumento eficaz para contribuir a la solución del déficit fiscal.

A este respecto es importante resaltar que en la cuantificación de las expectativas del recaudo, el gobierno nacional fue extremadamente cauteloso, buscando una fórmula de tarifa general (10%) que fuera compatible con las expectativas de control a la inflación y de reactivación de la economía.

1.3.4 En cuanto a los efectos de la canasta familiar

Uno de los objetivos centrales que persigue la reforma es generar el mínimo impacto posible sobre el nivel general de precios y particularmente, sobre la canasta familiar de la población de ingresos bajos.

Si bien la única alternativa para no generar ningún efecto sobre los precios de los productos que conforman la canasta familiar sería no haber realizado ninguna modificación del régimen tarifario introducido en la reforma, el impacto esperado a los precios de la canasta familiar es prácticamente nulo (un 0,50% de aumento en los precios de la canasta familiar para ingresos bajos).

Lo anterior se fundamenta en los siguientes hechos:

- Un porcentaje muy alto de los consumos realizados por la población de ingresos bajos, se dirige hacia productos que en la actualidad

se encuentran excluidos o exentos del impuesto a las ventas.

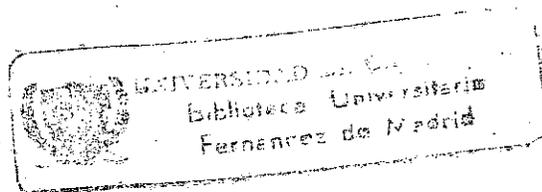
Este porcentaje oscila entre el 86,5% y un 90%. Dado que este tipo de productos continuará manteniéndose al margen de este tributo, se puede asegurar que aproximadamente un 90% de la canasta familiar para ingresos bajos se encuentra excluido de los efectos que trae consigo la reforma del impuesto a las ventas.

El porcentaje restante, o sea un 10% aproximadamente, se distribuye así:

Un 6% dirigido a consumos actualizados gravados a la tarifa del 6% (que pasarían a ser gravados a una tarifa del 10%) y un 4% dirigido a consumos gravados actualizados a la tarifa del 15% (que también pasarían a ser gravados a la tarifa del 10%).

Es solamente en los primeros donde existe un aumento en los precios, aumentos que oscilarán entre un 3,77% y un 5,21%, dependiendo de si el bien es adquirido a nivel de fábrica o de comerciante.

Con relación a los segundos, operará el efecto contrario, es decir, una disminución que oscilará, dependiendo del punto de compra,



entre un 4,34% y un 1%.

Es claro, entonces, que aun suponiendo que en la canasta de ingresos bajos no existan consumos dirigidos a productos gravados con la tarifa del 15% (es decir, que el 10% restante se dirige en su totalidad a productos gravados con el 6%), el efecto máximo global en la canasta sería de tan sólo un 0,5%.

- Si lo anterior se suma a la exclusión del cemento, el concreto, el ladrillo y la teja, insumos que en la actualidad se encuentran gravados a la tarifa del 6% y que constituyen aproximadamente el 42% de los insumos de la vivienda del nivel de ingresos bajos, prácticamente se está anulando el efecto que pueda existir sobre los productos gravados al 6%.

Cabe anotar que la exclusión de estos insumos puede significar aproximadamente una disminución en los precios de construcción de la vivienda de nivel bajo del orden del 2%.

1.4 LA LEY 14 DE 1983

Parece ser que el fenómeno de la centralización administrativa y política que surgió en nuestro país con el nacimiento de la Constitución

48
UNIVERSIDAD DE COLOMBIA
Biblioteca L. 33.000
Bogotá, D. C. - Colombia

del cartagenero Rafael Núñez es la causa principal del surgimiento en 1983 de la Ley 14 de ese año como un paso decisivo para dar reversa de una vez por todas y utilizando el instrumento de los fiscos departamentales y municipales, de la nefasta práctica centralista que venía debilitando cada día más lo que quedaba del poder financiero de los departamentos y municipios del país.

En forma concreta u como consecuencia del centralismo administrativo y fiscal, los fiscos departamentales y municipales desde hace mucho tiempo vienen atravesando una difícil situación reflejada permanentemente y acumulativo déficit de sus finanzas, lo cual venía incidiendo en la pérdida de importancia de los departamentos y municipios como agentes ejecutores del Gasto Público, en otras palabras, venía agravándose cada día más un gran desequilibrio fiscal de estos entes.

Los mejores de estos diagnósticos de esta situación, los ha hecho, por un lado en 1931 la Misión de Finanzas Intergubernamentales, que fue coordinada por el Departamento Nacional de Planeación y, por otro lado, la Misión Bird-Wiesner, la cual un poco más tarde hizo el estudio definitivo que sirvió de base para la formulación de la Ley 14/83.

La Misión de Finanzas Intergubernamentales les señaló que las

grandes decisiones del Gasto Público son centralistas y como instrumento de política económica han venido teniendo poca importancia para el desarrollo regional del país. Dijo además que las regiones constituyen pequeñas economías abiertas, que se caracterizan por considerables encadenamientos económicos con otras regiones y que, por lo tanto, es difícil medir los impactos regionales reales de los instrumentos de intervención y política económica centralista sobre dichas regiones. Dentro de este concepto, la Misión examinó las formas más convenientes de incrementar los recursos fiscales de los departamentos y municipios, pero en especial de facilitar a las ciudades más grandes y a los departamentos más ricos una importante autofinanciación de la expansión de sus servicios públicos.

También propuso una serie de reformas fundamentales de los vigentes sistemas de transferencias de la nación a los gobiernos regionales, o sea el situado fiscal y la cesión del impuesto sobre las ventas, orientadas a que los departamentos y municipios más pobres reciban en adelante una mayor cuantía de esos recursos. En forma más concreta, la Misión hizo unas recomendaciones específicas para cada uno de los manejos de los impuestos departamentales y municipales vigentes en ese momento en el país, ahora la Ley 14/83 ha hecho algunas reformas a la cesión del impuesto sobre las ventas.

Algunos propósitos generales de la Ley 14 de 1983 que más tarde fueron reafirmados por la Ley 12 de 1986. Son básicamente los siguientes:

- El logro de un desarrollo especial más equilibrado en el país.

- Lograr una actualización de la atrasada legislación fiscal y administrativa.

- Producir un incremento del esfuerzo fiscal regional para el fortalecimiento de los fiscos de los entes territoriales.

- Producir modificaciones profundas al Impuesto Predial, de Industria y Comercio, Circulación y Tránsito, al impuesto de timbre sobre vehículos automotores, al impuesto de consumo de cigarrillos, al impuesto al consumo de licores, al impuesto y subsidio a la gasolina-motor, al impuesto a las apuestas permanentes.

- Producir cambios sustanciales al régimen de transferencias de la nación hacia las entidades territoriales, especialmente en los casos concretos del Situado Fiscal y la participación de los departamentos y municipios, intendencias y comisarías en el impuesto a las ventas.

- Fortalecer los fiscos de los pequeños municipios con población inferior a 100.000 habitantes y complementar de esta forma los esfuerzos hechos por la aplicación de la Ley 14 de 1983. Asimismo, para no estimular la pereza fiscal de las entidades territoriales, la norma diseña un mecanismo que incentiva un mayor esfuerzo tributario local.

- Mejorar la eficiencia del sector municipal público. Dicha mejora consiste por una parte, en evitar la burocracia y también aumentarla a nivel municipal, y por otra parte, reducir el número y tamaño de las instituciones diferentes de las del orden estrictamente local que tienen que ver con la financiación, planeación, construcción y operaciones de la estructura urbana.

1.5. EFECTOS DE LA LEY 14 DE 1983 SOBRE LA CESION DEL IVA

Con base en los estudios realizados sobre el particular la historia de este mecanismo de transferencia de recursos del gobierno central a los entes municipales, se puede resumir en los siguientes términos: La Ley 33 de 1968. "Por medio de la cual se provee el fortalecimiento de los fiscos seccionales y municipales", a más de ceder en su totalidad algunos impuestos, señaló que en 1969 debía transferirse a los

36

departamentos y al Distrito Especial de Bogotá el 10% del impuesto a las ventas, en 1970 debía ser el 20% y, a partir de 1971, el 30% del valor total de esa participación, debería distribuirse en proporción directa al número de habitantes de acuerdo con el último censo de población y el 30% restante por partes iguales entre las entidades beneficiarias.

De los ingresos recibidos por concepto de la cesión, los departamentos debían transferir a sus municipios el 50% según la población de cada uno. Para efecto la ciudad capital no podía recibir del 10%, a menos que su población representara más del 55% del total de los habitantes del departamento.

Posteriormente la Ley 46 de 1971 ordenó que a partir de 1973, los departamentos debían distribuir en su totalidad dicha participación entre sus municipios proporcionalmente al número de sus habitantes. Al mismo tiempo, derogó la limitación que se había establecido para las capitales.

Más tarde en 1972, la Ley 22 señaló que a los municipios sólo debían transferirse el 73,6% (22,08 puntos de los 30) y que el restante 26,4% debía destinarse a los fondos de pensiones de los servicios seccionales de salud departamentales.

Esta distribución tampoco tuvo durabilidad por cuanto la Ley 43 por medio de la cual se nacionalizó la educación secundaria, a fin de cubrir parte de los costos de la nacionalización de la educación y los tres puntos restantes para las cajas de previsión departamentales y/o para prestaciones sociales de los maestros.

Sin embargo, la parte que correspondía a los municipios no era toda para ellos pues el 50% de lo correspondiente a las ciudades capitales y el Distrito Especial de Bogotá debían destinarse al Ministerio de Educación también como aporte para la nacionalización de la educación secundaria.

Nuevamente, antes de entrar a operar esta última distribución, fue expedida la Ley 10 de 1979, por medio de la cual se extendió a las intendencias y comisariías y a sus municipios el beneficio de la participación en el impuesto.

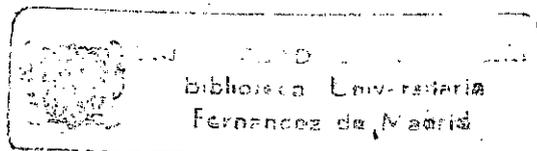
Más tarde, en 1983, por medio del Decreto 232, hubo una nueva reforma, la cual dispuso lo siguiente: el 30% de la participación debía distribuirse así: 25 para el Distrito Especial de Bogotá y los municipios de los departamentos según su población, 1,5 para las intendencias y comisariías por partes iguales y 3,5% para los departamentos con destino a las cajas de previsión.

En el caso de las intendencias y comisariías se les condicionó destinar solamente el 20% de su participación a gastos de funcionamiento. De esta forma con la nueva distribución señalada en el Decreto 232 los municipios reciben 26,5% de los 30 que se transfieren. Consagra, además, algo novedoso en el manejo del sistema; en el artículo 2° se estipula que la nación, a partir de 1983 hará una retención gradual del valor a girar a los municipios de los departamentos.

Con este sistema, aparentemente se mantiene la cesión, hecha en 1968, pero simultáneamente se recorta por cuanto gradualmente los municipios vienen perdiendo parte de esos recursos que eran de libre disposición. A su vez, con el sistema de retenciones, se establece un mayor control del gobierno central sobre los FER; ellos deben destinar mínimo el 70% de estos nuevos recursos para atender pagos por servicios personales de los empleados docentes y administrativos. Además, sus plantas de personal debén ser aprobadas mediante decreto del gobierno; si se llegare a hacer algún nombramiento por fuera de éstas, sus costos serán a cargo del presupuesto departamental.

Se da una nueva Ley, la cual contempla un incremento del porcentaje; ésta está estructurada sobre cinco pilares básicos, a saber:

- La inobjetable necesidad de producir la descentralización



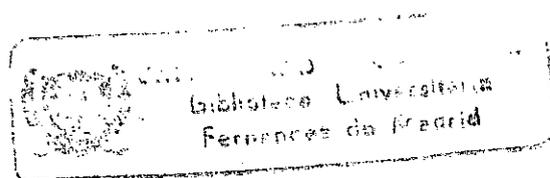
financiera, y administrativa del sector público.

- La más correcta asignación de recursos, en los departamentos administrativos beneficiados con la medida.
- La protección de los intereses financieros del gobierno central.
- La exigencia de esfuerzo fiscal de las administraciones locales.
- La posibilidad de que el Ejecutivo pueda redistribuir las funciones entre las diferentes entidades del orden nacional, departamental y municipal.

La ley motivo de análisis contempla el incremento del porcentaje que actualmente se distribuye entre los municipios en 20 puntos a partir del 1º de julio de 1986 y hasta 1992.

En síntesis, el proyecto es el siguiente:

- A partir del 1º de julio de 1986 la participación en la cesión del impuesto a las ventas se incrementará progresivamente hasta representar el 50% del producto del impuesto.



- La asignación de la participación se hará de la siguiente forma:

. Un porcentaje que crecerá progresivamente hasta 1992, para distribuir entre el Distrito Especial de Bogotá y todos los municipios de los departamentos, intendencias y comisariías cuya población sea de menos de 100.000 habitantes.

. Un porcentaje adicional al anterior que crecerá progresivamente hasta 1992, para distribuir entre los municipios de los departamentos, intendencias y comisariías que tengan un mínimo de 100.000 habitantes, teniendo en cuenta también, el esfuerzo fiscal de cada uno de ellos.

. Un porcentaje para las intendencias y comisariías.

. Un porcentaje para las intendencias, comisariías y departamentos con destino a las Cajas Seccionales de Previsión.

. El 0,1 a la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP) para financiar programas de adiestramiento, formación, asesoría.

- El artículo prevé los fines a los cuales se podrán destinar los nuevos recursos; en forma taxativa pero dentro de un amplio espectro de posibilidades, los municipios podrán adelantar los programas de gastos que la norma define. En todo caso la suma adicional sólo

se podrá utilizar para gastos de inversión o erogaciones asociadas con ellos. No para aumentar la burocracia municipal o para sostenerla.

- No se destinará el 100% de la cesión a gastos de inversión, por la razón concreta de no existir la posibilidad de que los municipios puedan sustituir los recursos de las transferencias, empleados hoy para sufragar gastos corrientes de la administración. El artículo 62 incorpora dos componentes, uno incondicional, igual al porcentaje actual de la cesión (25%) incrementado en apenas un 0,8% y otro adicional, para gastos de inversión, equivalentes a la diferencia entre el porcentaje antes descrito y el tope de incremento previsto para cada año.

- Con el fin de evitar distorsiones inconvenientes en el futuro, el artículo 17 prevé que los datos sobre población sean los correspondientes a las cifras más recientes elaboradas por el DANE.

- Como quiera que la condición fundamental para la correcta aplicación del sistema previsto es el desmonte de las funciones de las entidades del nivel central para paralelamente trasladarlas a los municipios, dentro de un marco de referencia muy preciso, el artículo 13 permite al Gobierno Nacional dar facultades extraordinarias

por el término de un año para transformar, fusionar o liquidar entidades descentralizadas y suprimir sus funciones, asignarlas a las entidades que se beneficien con la cesión o asignar funciones de los ministerios y departamentos administrativos a estas mismas entidades y dictar normas especiales sobre contratación.

Después de haber descrito algunos antecedentes sobre la cesión del IVA, veamos qué efectos tiene la Ley 14 sobre dicha cesión:

Si bien es cierto que la propuesta significa tomar de los ingresos provenientes del impuesto a las ventas 20 puntos más de lo que hoy se transfiere a los municipios, también es cierto que el articulado contempla la aplicación escalonada de los porcentajes en un horizonte de tiempo de siete años y el obligatorio traslado de funciones a los entes beneficiados. De esta forma se evita una indeseable presión sobre las finanzas del gobierno central en los primeros años de aplicación y de otra, se da una gradualidad razonable al necesario desmonte de la estructura administrativa y, por supuesto, de la burocracia de los organismos del nivel central, que hoy atienden los frentes que eudarían bajo el cuidado de las entidades municipales, así como la recepción de estas funciones por parte de ellos.

La insistencia en el desmonte de las funciones de las entidades del

sector central y su traslado paralelo a los municipios es factor clave de la estrategia, ya que cualquier falla originaría un doble desbalance fiscal, uno en el plano nacional, puesto que la nación se vería enfrentada a seguir ejecutando funciones sin los recursos que ello demanda y, por consiguiente, el desequilibrio a ese nivel se ahondaría más. El otro nivel municipal, dado, muy posiblemente un número importante de éstos por falta de capacidad para la presentación de servicios públicos, presentaría excesos de liquidez o simplemente despilfarrarían los recursos.

Asegurado el traslado de funciones y cuidadosamente regulado el giro de los recursos, el problema se resuelve bien, porque gastos que hoy efectúa el gobierno central correrían por cuenta de los municipios.

De otro ángulo, uno de los principales objetivos de las transferencias intergubernamentales es reducir la inequidad fiscal entre regiones. Los municipios con poca capacidad de obtener los recursos tributarios para poder proveer los servicios públicos básicos, obligados a gravar a sus residentes con tarifas más elevadas que aquellas que requerirían si contaran con una mayor capacidad fiscal, tendrán que proceder a hacerlo. Ello trae como consecuencia una inequitativa distribución de la carga tributaria, dado que, de una

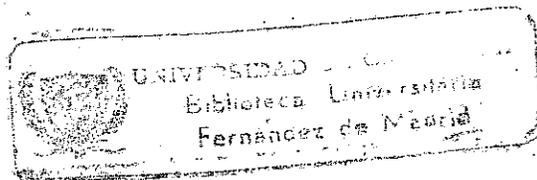
parte, tampoco se da trato igual a jurisdicciones con necesidades similares de los servicios públicos.

Procurando cambiar la forma de distribución de la cesión del impuesto a las ventas, su ley establece dos categorías de entidades territoriales: una primera incluye a todos los municipios del país, a tiempo que la segunda se limita a los que tienen menos de 100.000 habitantes. Con esta categorización se busca beneficiar a las localidades de menor capacidad y tamaño, asignándoles una participación adicional a la hasta ahora contemplada.

Se busca con este procedimiento acoger un criterio amplio de equidad, ya que la población es un indicador de las necesidades regionales y, además, el esfuerzo fiscal evita que los municipios replacen sus propios recursos por los que reciben de la nación, reduciendo al máximo la pereza fiscal.

A partir de 1983, los fiscos municipales se han venido incrementando considerablemente sus ingresos por la cesión del impuesto a las ventas.

Es tanto el impacto de este decreto que en 1984 los municipios recibieron por este concepto recursos adicionales de 6.000 millones de pesos.



61

2. GASTOS MUNICIPALES

Son los desembolsos en dinero que realiza la administración municipal con el fin de cumplir con el normal funcionamiento, la prestación de servicios públicos y con el plan de inversiones previsto. La Constitución establece que todas las partidas incluidas en el presupuesto de gastos deben ser decretadas por ley anterior o por un crédito judicialmente conocido.

2.1 ORIGEN DEL GASTO PUBLICO

Antiguamente los gastos públicos se hacían para satisfacer sólo las necesidades de carácter colectivo: la defensa pública, la administración de justicia o sea los gastos militares o judiciales; más adelante surgieron los gastos religiosos. Pero la aparición de las monarquías elevó considerablemente dichas erogaciones. Desde entonces vienen los hombres creando nuevas necesidades, de aquellas que sólo se satisfacen completamente mediante la intervención del Estado, y soportando la carga cada día más pesada de los gastos ingentes que ellas imponen.

62
46
BIBLIOTECA DE LA UNIVERSIDAD
LONDRES

Con el transcurso del tiempo los pueblos se van desarrollando incrementando sus necesidades públicas que conllevan a un aumento en los gastos públicos para poder satisfacerlos. Antes no se conocían las erogaciones que hacía el Estado para fines sociales, de cultura, de embellecimiento urbano y protección. Con la aparición de las primeras instituciones democráticas se aumentaron los gastos públicos y los impuestos directos sobre la propiedad y sobre la renta de los ciudadanos.

Puede afirmarse que el desarrollo social y económico de cualquier país, es paralelo al ensanche de sus gastos. Los gastos suben de acuerdo con la densidad de la población, la extensión territorial, el costo de los servicios públicos, el volumen de la población, el avance de las instituciones políticas, el aumento de los salarios y prestaciones sociales, también por la desvalorización de la moneda, pero es el mismo crecimiento de los ingresos, el mayor estímulo para la expansión de las erogaciones.

Los gastos públicos ponen al servicio de las necesidades humanas, la producción nacional, cuando sube el ingreso de un país, la gente pide más servicios, más obras, el Estado no puede ni debe ser indiferente a los fenómenos de paro y desempleo, cuando por cualquier circunstancia se restringe la inversión privada y disminuye el

volumen de la producción, es precisamente cuando los gastos públicos deben hacer sentir su beneficio e influjo.

2.2 NOCIONES GENERALES DEL GASTO PUBLICO

Concepto: El gasto público son las erogaciones monetarias realizadas por el Estado, las entidades seccionales y los institutos descentralizados y con las formalidades legales destinadas a atender los servicios públicos que prestan en beneficio de la comunidad.

El gasto público es el punto de partida de las finanzas, ya que, el Estado debe emplear lo necesario para el sostenimiento de los servicios públicos, de otra manera no se justificaría su existencia.

Es fundamental el carácter del Estado moderno, que los gastos deben satisfacer solamente necesidades generales, es decir, que deben beneficiar a todas las clases sociales, y no a ciertas partes del mismo o a determinadas clases o personas.

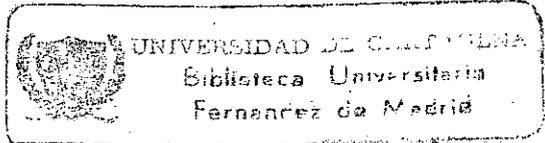
Los gastos públicos deben hacerse en relación con la importancia efectiva de las distintas necesidades, es decir, que no deben desatenderse servicios indispensables para realizar otros de menor importancia.

Los gastos públicos deben guardar proporción con la capacidad económica del país, pues, si llegan a ser superiores a ella, tendrán como resultado una excesiva presión tributaria, que desalienta las industrias y tiende a agotar las fuentes mismas de la riqueza pública y privada, gravando las rentas de los capitales más allá de donde lo permite la cuantía de ellas, dificultando las transacciones y haciendo disminuir los consumos. Por regla general la hacienda pública debe estar subordinada a la economía y no ésta a aquella. Todo gasto público para su justificación debe ser realmente productivo, debe servir a la comunidad en general y fomentar el progreso de todos, se necesita además que el gasto corresponda a servicios que sólo el Estado puede prestar, ya sea porque la industria privada esté en incapacidad absoluta de hacerlo, o porque lo haga con menor eficacia que el Estado, o en forma inconveniente para los intereses generales; si la industria particular puede prestar servicio con la misma eficacia y sin perjudicar al público, el Estado debe abandonarlo.

Los objetivos para los cuales el gasto público se supone constituye un vehículo eficaz para su consecución son:

- Asignación de recursos
- Estabilidad económica
- Distribución equitativa de los ingresos

65



- Promoción del desarrollo

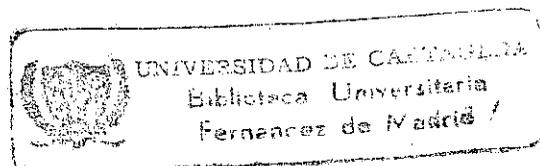
2.3 INCIDENCIA DE LA DESCENTRALIZACION FISCAL SOBRE EL GASTO PUBLICO

La historia de la Administración Pública en Colombia señala por lo menos en los últimos 50 ó 70 años, la interpretación distorsionada del precepto constitucional que acoge el criterio de descentralización administrativa y centralización política. En efecto, contrariando esta idea de nuestro ordenamiento jurídico, el país ha vivido un proceso de centralización absorbente que linda ya los límites de la inflexibilidad. Aduciendo criterios de economías de escala o de simplificación de trámites, o de conveniencias operativas, fue ganando terreno la idea de que las reparticiones administrativas subalternas, departamentos y municipios, deben vivir a expensas de una administración central que todo lo hace y todo lo provee. Pues bien, romper ese cerco es lo que se ha buscado con la Ley 12, la cual se empezó a tramitar teniendo en cuenta lo siguiente: es generalmente aceptado que en materia de finanzas públicas, la provisión de bienes y servicios públicos, sea llevado a cabo de manera descentralizada.

Dos son las razones fundamentales que apuntan en esta dirección del manejo público: una es la homogeneidad de las preferencias de las

poblaciones, de las diferentes regiones o localidades y, por consiguiente, la no centralización del gasto permite asignar la provisión de bienes y servicios públicos de manera más acorde con las preferencias de las diferentes localidades. La otra, es la centralización del gasto público, al diluir la noción de su costo entre las diferentes regiones, incentiva la ineficiencia fiscal y el despilfarro. Por el contrario, la descentralización promueve la eficiencia en la provisión de los bienes y servicios públicos, ya que las decisiones y gastos están más estrechamente ligados a su costo. Así, bienes y servicios públicos cuyo beneficio es de ámbito nacional, deben ser provistos nacionalmente en forma centralizada y aquellos cuyos beneficios son de ámbito más regional y local, deben ser provistos regional y localmente.

La falta de homogeneidad de las preferencias y necesidades de los habitantes de las diferentes entidades territoriales, sugiere la necesidad de descentralización en el gasto público. Sin embargo, la mayor parte de los ingresos tributarios son recaudados por la administración central, lo cual limita la capacidad de gasto de estas entidades y, por consiguiente, presenta un desequilibrio de magnitudes importantes que es lo que se conoce con el nombre de desbalance fiscal interregional.



En resumen, una adecuada y eficiente distribución del gasto público entre los diferentes niveles de gobierno no es posible alcanzarla si no se introducen mecanismos que procuren equilibrar la capacidad fiscal de esas reparticiones administrativas del gobierno. Tales mecanismos no son otra cosa que el adecuado destino de las transferencias gubernamentales, y el caso que nos ocupa: la cesión del impuesto a las ventas.

2.4 CLASIFICACION DE LOS GASTOS EN EL MUNICIPIO DE CARTAGENA

2.4.1 Gastos de funcionamiento

- Secretaría del Concejo
- Auditoría de las Empresas Públicas Municipales
- Personería
- Tesorería
- Alcaldía
- Secretaría general
- Departamento de Hacienda
- Planeación municipal
- Dirección administrativa

2.4.2 Gastos de inversión, partidas varias y deuda pública

La clasificación anterior acoge los preceptos del Decreto 294 de 1973, cuyo artículo 15 dice: El presupuesto de gastos o ley de apropiaciones, se compondrá del presupuesto de gastos de funcionamiento y del presupuesto de gastos de inversión.

2.4.3 El gasto de inversión y la participación en el impuesto al valor agregado (IVA)

La cesión del impuesto a las ventas en los municipios, lo está para apoyar la prestación de servicios públicos locales. El impuesto a las ventas con el paso de los años se ha convertido en el segundo de mayor importancia en términos de recaudo del gobierno central nacional y en el más dinámico.

En esas condiciones, una transferencia constituida por un porcentaje fijo de este impuesto a las ventas, se ha convertido en fuente importante de recursos para los municipios colombianos. La ley 12 de 1986 prevé un incremento progresivo de la participación en el impuesto a las ventas (IVA), pero se imprime una mayor gradualidad, se establece un período de ajuste de seis años, comenzando en 1986, con las siguientes participaciones: en 1986, el 30,5%; en 1987, el

32%; en 1988, el 34,5%; en 1989, el 37,5%; en 1990, el 41%; en 1991, el 45%; y en 1992, el 50% del producto anual del impuesto.

Los factores que se tienen en cuenta para la distribución de esta participación en 1986, y para las proyecciones de su recaudo son: los niveles de avalúos catastrales, las tarifas y los niveles de recaudo efectivo.

La proporción de la participación del impuesto a las ventas que el artículo sexto condiciona a gastos de inversión, podrá destinarse a los siguientes fines:

- Construcción, ampliación y mantenimiento de acueductos, pozos, letrinas, plantas de tratamiento y redes.
- Construcción, pavimentación y remodelación de calles
- Construcción y conservación de carreteras veredales, caminos vecinales, puentes y puertos fluviales.
- Construcción y conservación de centrales de transporte.
- Construcción y mantenimiento de la planta física y dotación de

los planteles educativos oficiales de primaria y secundaria.

- Construcción, mantenimiento de la planta física y dotación de puestos de salud y ancianatos.

- Casas de cultura.

- Tratamiento y disposición final de basuras.

- Extensión de la red de electrificación en zonas urbanas y rurales.

- Construcción, remodelación y mantenimiento de campos de instalaciones deportivas y parques.

- Pago de deuda pública interna o externa, contraída para financiar gastos de inversión.

- Inversiones en bonos del Fondo Financiero de Desarrollo Urbano, destinadas a obtener recursos de crédito complementarios para la financiación de obras de desarrollo municipal.

- Otros rubros que previamente autorice el Departamento

Nacional de Planeación.

2.5 EL GASTO PUBLICO Y LA DISTRIBUCION DEL INGRESO

La distribución del ingreso y la riqueza, es al lado del crecimiento económico, el propósito central del estado moderno. Este ha cumplido una labor redistributiva sustancial, principalmente a través del gasto público de carácter social, es decir, del crecimiento relativo de las partidas de educación, salud y vivienda, asistencia y recreación, dentro de los propósitos estatales, particularmente en los países de mayor y menor desarrollo económico.

También por el lado tributario o, en general el lado de los ingresos es posible contribuir a la distribución del ingreso y aunque desde este ángulo el resultado no ha sido tan halagüeño, como desde el lado del gasto, no por eso han dejado de emplearse complejas herramientas de trabajo tributarias.

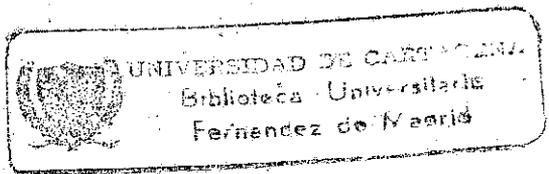
En general se ha entendido que la atención de los niveles de ingreso tienen que pasar por la garantía de satisfacción de las necesidades básicas de la población.

Por esta razón, Colombia como muchos otros estados estuvieron dispuestos a destinar prioritariamente recursos a las necesidades de

la educación, la salud, la asistencia social y la recreación. Para tal fin, se constituyeron las llamadas rentas de destinación, consistentes en destinar de manera exclusiva y permanente un cierto porcentaje del total de los ingresos, para cada una de esas finalidades sociales, con independencia de las otras necesidades o funciones del Estado.

La redistribución en Colombia ha sido una constante en los estudios fiscales y en las exposiciones de motivos de las reformas tributarias en el país. Sin embargo, estudios realizados en los últimos años indican que en la realidad el sistema tributario colombiano era en el mejor de los casos proporcional, esto es, que gravaba con una misma cuota de su ingreso a personas con distinta capacidad de pagos. Y dado el énfasis en la tributación indirecta y en la canalización de la redistribución por la vía del gasto, que distingue a la década de los años setenta, no sería de extrañar que la tributación colombiana fuera hoy más regresiva que en aquel entonces.

De otra parte, los trabajos sobre distribución de ingreso en nuestro país, han indicado reiteradamente la existencia de altos índices de concentración. En los últimos diez o 12 años, esa concentración se acentuaría en los niveles de más altos ingresos mientras que se estaría dando una cierta aproximación entre las capas de ingresos medios y de ingresos bajos de la sociedad y entre los sectores urbano



y rural.

La distribución del ingreso en el Municipio de Cartagena , como en el resto del país se hace de una mejor forma a través del gasto público, y para ello elaboran planes como por ejemplo, el Plan de Desarrollo Urbano, el cual ha venido a servir como un instrumento de mucha utilidad para las distintas administraciones.

2.6 PRESUPUESTO DEL GASTO PUBLICO EN EL MUNICIPIO DE CARTAGENA

CUADRO 1. Gastos del Municipio de Cartagena en el período de 1983-1987

Años	Gastos Ejecutados	Indice Nacional de Precios Año base 1983	Gastos en términos constantes
1983	256.308.647	296,5	256.308.647
1984	646.842.675	350,8	546.718.509
1985	802.433.313	429,52	553.924.094
1986	1.774.563.640	519,49	1.012.835.895
1987	2.379.915.381	562,20	1.255.149.253

Los gastos del Municipio de Cartagena en el período de 1983-1987 tienden siempre a crecer tanto a términos nominales como términos constantes. Esto se debe a que se hace necesario ampliar y mejorar los servicios que están a cargo de la administración municipal, para mejorar el nivel de vida de la comunidad.

Por otro lado la población crece constantemente lo que hace necesario que el gobierno municipal adquieran nuevas obligaciones, que van a mejorar nuevos gastos. Igualmente se hace necesario una planificación del gasto público con una tendencia siempre de crecimiento, ya que, las fuentes de ingresos municipales son, en general, variadas y progresivas, lo que va a permitir una mejor inversión y administración de los ingresos públicos.

2.7 ANALISIS DE LOS GASTOS DE FUNCIONAMIENTO EN EL MUNICIPIO DE CARTAGENA

Gastos de funcionamiento son aquellos que demanda la administración para su sostenimiento y normal funcionamiento ; en su mayoría son destinados a la retribución del personal al servicio del sector público, así como la adquisición de bienes de consumo y servicio.

CUADRO 2. Gastos de funcionamiento en el Municipio de Cartagena (1983-1987)

Años	Presupuesto Ejecutado	Gastos de Funcionamiento	Porcentaje
1983	256.308.647	239.842.842	93,57
1984	646.842.675	450.276.771	69,61
1985	802.433.313	604.855.483	75,38
1986	1.774.563.640	748.183.874	42,16
1987	2.379.915.381	1.038.958.000	43,66

Analizando la participación de los gastos de funcionamiento en los gastos totales se observa, que, en los tres primeros años o sea, de 1983 a 1985 absorben la mayor parte de estos gastos, por lo que podemos decir que casi todos los ingresos en estos tres primeros años tienen como fin sostener los gastos que requiere la administración municipal, quedando una mínima parte destinada a la inversión.

La mayor participación se da en 1983 que es de 93,57%, para 1985 ésta baja considerablemente, volviendo a aumentar un poco en 1987.

2.8 ANALISIS DE LOS GASTOS DE INVERSION EN EL MUNICIPIO DE CARTAGENA

Los gastos de inversión, comprenden los gastos que se realizan para la adquisición de bienes y servicios que permitan incrementar el activo físico, social y económico del municipio cuando ello se sujete a los objetivos, planes, propósitos y descripción de los programas presentados para su inclusión en el presupuesto.

CUADRO 3. Gastos de inversión en el Municipio de Cartagena (1983-1987)

Años	Presupuesto Ejecutado	Gastos de Inversión	Porcentaje
1983	256.308.647	16.465.805	6,42
1984	646.842.675	192.329.911	29,73
1985	802.433.313	177.827.860	22,16
1986	1.774.563.640	946.373.771	53,33
1987	2.379.915.381	1.058.002.000	44,46

Analizando la participación de los gastos de inversión en el presupuesto de gastos, observamos que ésta no tiene una tendencia a subir constantemente como sería lógico, puesto que los gastos totales

aumentan constantemente. Vemos que la participación más baja es en 1983 y es de 6,42%, la cual es, realmente una participación mínima, comparada con la participación de los gastos de inversión que es de 93,57%.

La participación en 1986 es de 53,33%, constituyendo ésta la más alta del período de estudio; para el siguiente año disminuye en un 8,87%.

2.9 CAUSAS REALES DE LOS GASTOS MUNICIPALES

Las nuevas funciones que le corresponden a los municipios, como consecuencia de la mayor demanda por servicios de una población que es cada vez más creciente, debido a las migraciones de grupos de familias de los corregimientos a su cabecera municipal, ha sido una de las causas del aumento del gasto público en este municipio, y éste es un fenómeno que se hace sentir en todos los municipios de Colombia, ya que el aumento de la población presiona por una demanda de mayores servicios públicos, como la construcción de nuevas escuelas, hospitales y nuevas vías de comunicación, para ir acelerando el proceso de desarrollo.

La desvalorización de nuestra moneda o sea la pérdida de su poder

adquisitivo por alteraciones que ha sufrido en su poder liberatorio, comparado con su valor intrínseco.

El aumento de funciones relacionadas con el orden jurídico y militar, para la seguridad individual y la defensa jurídica de los asociados, que descansan en la administración de la justicia y de la policía.

2.10 LOS GASTOS DEL MUNICIPIO DE CARTAGENA Y SUS NECESIDADES MAS URGENTES

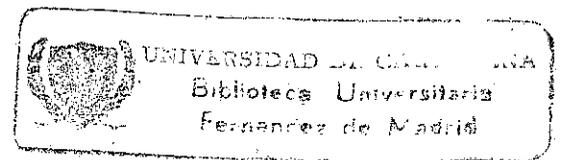
Como nos hemos podido dar cuenta al analizar los gastos de inversión y los gastos de funcionamiento, la mayor parte de los ingresos que le entran al municipio, tienen como fin principal, en los tres primeros años del período en cuestión cubrir gastos de funcionamiento, quedando sólo una mínima parte para los gastos de inversión, lo cual ha resentido el desarrollo urbano de Cartagena.

Los habitantes del Municipio de Cartagena tienen muchas necesidades, pero hemos considerado prioritarias las siguientes: alcantarillado, ensanche de acueducto, mejoramiento del alumbrado público, el saneamiento y asistencia del cordón tugarial.

Por otro lado, observamos que hay un desequilibrio alarmante entre la prosperidad, la ostentación arquitectónica y la dotación de

servicios de algunos sectores, esenciales para mejorar un poco su nivel de vida.

Entonces se hace necesario pedir más colaboración por parte de la administración municipal para que se atiendan en una mejor forma las necesidades de los habitantes del Municipio de Cartagena.



3. RELACIONES FISCALES ENTRE ESTADO Y MUNICIPIO

Dentro de la organización colombiana encontramos al ente Nación, los entes Departamentos, Institutos descentralizados y Municipios. El primero tiene sus funciones determinadas en todo el territorio nacional; los departamentos en sus respectivos territorios, al igual que los municipios.

Los institutos descentralizados tienen también sus funciones técnicas determinadas, de acuerdo con el fin que se propusieron al crearlos.

Cada entidad tiene asignados determinados ingresos para poder cumplir las funciones que les fueron encomendadas, aunque estos ingresos no son bien distribuidos y no permiten de tal forma cumplir sus funciones a cabalidad; tratando de mejorar tal situación el gobierno ha hecho algunas reformas al régimen departamental y municipal.

En cuanto a lo que se refiere a las relaciones fiscales entre Estado y municipio, los municipios con presupuesto mayor de 50 millones, fuera de recursos y transferencias pueden crear contralorías para vigilar la gestión fiscal. El valor señalado se reajusta anualmente, de

acuerdo con el índice de precios al consumidor.

En los demás municipios la vigilancia corresponde a la Contraloría Departamental, la cual posee mucha lentitud fiscal.

La ley también contempla una nueva forma de distribución entre los municipios, como ya se anotó anteriormente, la cual se basa en el criterio de proporcionalidad de la población de cada administración local con relación al total general, adicionado, en el caso de los entes territoriales de menos de 100.000 habitantes, al esfuerzo fiscal propio.

Cariando el procedimiento utilizado hasta ahora de repartir el monto previsto, 30% por partes iguales y 70% de acuerdo con la población, el proyecto define que en adelante tal distribución se hará solamente con base en la población.

Se busca, con este procedimiento, acoger un criterio amplio de equidad, ya que la población es un indicador de las necesidades regionales y, además, el esfuerzo fiscal evita que los municipios replacen sus propios recursos por lo que reciben de la nación, reduciendo al máximo posible la pereza fiscal municipal.

3.1 ESTADO Y MUNICIPIO

Estado: los tratadistas modernos lo definen como la nación organizada, cuyos fines son la satisfacción de ciertas necesidades generales por medio de órganos que los representan, los cuales realizan funciones que les son propicias dentro de normas de derecho.

Municipio: Es una institución nacional natural integrada por familias que al habitar un territorio determinado y requerir la satisfacción de necesidades comunes que se rebosan sus posibilidades como grupo, organizan un gobierno o autoridad como grupo dotado de recursos suficientes para atender el bien común.

3.2 DESIGUALDADES REGIONALES

Al concentrarse el poder en las autoridades centrales cada día más débil, la estructura municipal, el país se maneja con conceptos que se inspiran menos en la participación de los colombianos, en su capacidad de decisión y de utilización de los recursos locales, y más en la concentración de poder en torno de las autoridades centrales.

Por otra parte, el debilitamiento de los municipios ha determinado una mala distribución de riqueza entre las distintas regiones del

país y es por eso que tenemos contrastes más profundos cada día en la calidad de los servicios sociales entre los distintos departamentos y distintas regiones. Se diría que hay por lo menos 3 ó 4 niveles de ingresos en Colombia en su desarrollo regional como consecuencia entre otros puntos fundamentales por el debilitamiento en los municipios. Además, podría decirse que este debilitamiento es causa de la violencia porque crea mayor escepticismo de la comunidad frente al Estado. La imagen que tienen del Estado la mayoría de las personas que residen en zonas afectadas por problemas de violencia, es la imagen de un Estado que no atiende necesidades elementales, que no cuentan con recursos medianamente significativos para hacerlo y que posee estructuras administrativas muy rudimentarias, muy primitivas. Al debilitarse la presencia del Estado, se crea el clima para la subversión, para la contradicción social, para el desorden, como lo indica la inmensa mayoría de problemas de orden público del país, que están relacionados precisamente con el deterioro de la vida municipal o con desorden y precariedades los servicios proporcionados por las entidades públicas.

3.2.1 Desigualdad de oportunidades

Entre las desigualdades de oportunidades más importantes que se presentan entre la nación y el municipio, se destacarán las

siguientes:

- El monto del presupuesto en la nación es más voluminoso, en contraste, con los fiscos municipales, que les impide desarrollar una labor más eficiente en favor de la comunidad.
- La falta de técnicos y asesores a nivel municipal que impidan una eficiente planeación.
- La falta de una verdadera coordinación del municipio con las entidades departamentales y nacionales.
- Las administraciones carecen de unidades para atender servicios fundamentales como: extensión cultural, fomento y asistencia a la acción comunal en los corregimientos, bibliotecas y archivos.
- No se observa a nivel municipal ninguna actividad encaminada a estimular el desarrollo de la industria y del comercio ni del cooperativismo.
- La no presentación de programas bien estructurados por parte del ejecutivo.

3.2.2 Desigualdades en el campo de los servicios públicos y privados

En cuanto a qué tipo de servicios presta uno y otro ente tenemos que: el ente central, la Nación, atiende a servicios de carácter general, inmateriales e indivisibles y, además de competencias exclusivas, como son los de defensa nacional, orden interno, administración de justicia, diplomacia y otros que presta a través de institutos descentralizados, tales como energía eléctrica, acueducto, servicios asistenciales, alcantarillados, teléfonos, servicios educativos y de vivienda.

Mientras que los municipios atienden servicios menos inmateriales y generalmente divisibles en sus costos. Estos pueden fundar empresas para obtener servicios para la comunidad y conseguir de esta manera ingresos públicos mediante tasas a los usuarios.

Igualmente pueden fundar empresas encaminadas a obtener precios estrictamente privados, también pueden cobrar contribuciones, impuestos, derechos y honorarios.

Todos estos ingresos los deben invertir en gastos ordinarios -gastos de funcionamiento y de inversión- entre los cuales se incluyen

las obras de higiene, educación, saneamiento, pavimentación de vías, etc.

3.2.3 Desigualdades en la capacidad administrativa

La descentralización administrativa funcional constituye la forma de división de trabajo en el interior de cada nivel de gobierno para la realización del gasto público. A partir de los años 30 la creación de entidades descentralizadas es prácticamente expresión de la política del gasto público y de intervención del Estado de cada gobierno. Al finalizar la década de los 70 la reforma administrativa de la administración Lleras intenta recoger y unificar la gestión fiscal de las entidades descentralizadas manteniéndolas y aumentándolas; más aún, ha surgido un número sustancial de descentralizadas de segundo grado. El gasto público va repartiéndose entre ellas.

Es bien sabido que los crónicos desequilibrios en la mayoría de los municipios del país es debido a la disparidad entre las capacidades fiscales, tributarias y administrativas que existen entre el Estado, los departamentos y los municipios.

Las siguientes son algunas de las desigualdades en el campo administrativo que se dan entre el Estado y los municipios:

87

- Está generalizada la descoordinación entre las oficinas de planeación de los departamentos y las localidades de los municipios bajo su área de jurisdicción.

- La capacidad operativa a nivel regional y local, muchas veces es insuficiente ante la magnitud de problemas de índole social y económico que deben atender con carácter prioritario.

Es más acentuado el desconocimiento de los niveles regionales y locales por parte de los Ministerios que programan su sector sin consultar los refinanciamientos de los departamentos y municipios y mucho menos evalúan anticipadamente las implicaciones de programas y/o proyectos.

- El esquema vigente para la definición de programas de inversión pública y del gasto público en general, denotan una marcada centralización que no es compatible con las necesidades regionales.

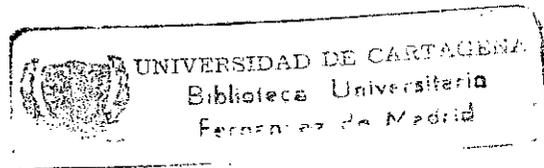
El análisis de la estructura fiscal y administrativa del Estado ha mostrado cómo las pequeñas y medianas localidades no disponen de los recursos propios e indispensables para atender en su totalidad los servicios municipales. Y aunque dispusieran de ellos, es necesario que la Nación y los departamentos les colaboren para que puedan

atenderlos a entera satisfacción.

Atendiendo a estos criterios, importantes disposiciones legales de creación reciente han previsto la delegación de funciones y servicios, la asociación de municipios y la asignación de mayores recursos del propio ejecutivo con el fin de que las comunidades aseguren la eficacia de su gestión derivada de la tecnificación administrativa.

De una parte autorizan a los municipios para que sean delegatarios de la Nación, de los departamentos y de sus entidades descentralizadas en la atención de funciones administrativas, prestación de servicios y ejecución de obras, según sea la capacidad administrativa y la categoría en la que el respectivo municipio se encuentre clasificado dado su población, recursos fiscales e importancia económica.

De otra parte, a las entidades oficiales les corresponde aportar la asistencia técnica administrativa y financiera, que se dicten según las normas vigentes.



3.3 VARIACIONES EN LA CAPACIDAD FISCAL

La precaria situación por la cual atraviesan las finanzas de los

municipios y su consecuente languidecimiento económico, se debe fundamentalmente a la débil capacidad de tributación que la gran mayoría de ellos exhibe, a la ineficiente administración de su gestión y a la inadecuada distribución que se da a los recursos entre los distintos niveles de la administración pública.

Es un hecho que el retardo en el crecimiento de los recaudos se explica por la deficiente evolución de los tributos municipales, baja elasticidad originada en sus débiles bases tributarias y en su deficiente estructuración y manejo. Diferentes motivos ocasionan este resultado, entre ellos la naturaleza del ingreso que perciben estos entes, compuestos ante todo por impuesto sobre la propiedad raíz y sobre ciertas transacciones cuya base gravable cambia en forma lenta, cuya administración es costosa y cuyos recaudos no tienen lugar en forma periódica, sino de manera ocasional. Los impuestos que mejor reflejan el comportamiento económico nacional, son el impuesto de renta y ventas, fortalecen ante todo a la Nación.

Los de las entidades regionales, no obstante los cambios introducidos en la Ley 14 de 1983, por ejemplo, crecen a un ritmo inferior al de la actividad económica del país.

Paradójicamente, estas reparticiones administrativas han señalado,

aunque en forma bastante despareja entre regiones y ciudades, un importante desarrollo económico social y político. Desarrollo que no se compadece con la atrasada legislación fiscal y administrativa regional y con el consumo político-social sobre la necesidad de alcanzar un avance especial más equilibrado.

Tal conflicto ha dado lugar al planteamiento sistemático de la urgencia de reorganizar las relaciones fiscales entre los distintos gobiernos de la administración pública, como claramente lo han establecido el Informe Musgrave, la reforma constitucional de 1968, los estudios previstos a la convocatoria de la Asamblea Constituyente, el denominado Informe Wiesner-Bird y, más recientemente, los diferentes proyectos de ley presentados a la consideración del Congreso.

Sin excepción, todos propenden por el rescate de las autonomías locales, optando o recomendando, respectivamente, el fortalecimiento de las finanzas públicas regionales, la descentralización funcional, la reasignación de las funciones del Estado en los tres niveles de la administración, la racionalización de las transferencias de la nación y un incremento del esfuerzo fiscal local.

Atendiendo a estos criterios, los municipios como entidades territoriales descentralizadas, puesto que lo son, tienen con las limitaciones previstas en la ley, autonomía para la gestión de intereses

locales; con el fin de que desarrollen cabalmente sus cometidos, la Constitución Nacional y la ley los han dotado de personería jurídica y de facultad para cobrar contribuciones e impuestos, los cuales deben votarse, así como los gastos en consonancia con estas normas de superior jerarquía.

Según el artículo 43 del C.N. en tiempo de paz, solamente las corporaciones de elección popular (Congreso, Asamblea y Concejos Municipales) podrán imponer contribuciones. Sin embargo, las facultades impositivas de los Concejos Municipales tienen estrictas limitaciones. El Congreso en cambio puede crear tributos para las entidades territoriales en forma directa; o autorizarla en forma general para que cada concejo los desarrolle y aplique en su jurisdicción.

Cabe destacar, debido a su práctica reiterada, la facultad otorgada a las corporaciones de elección popular, en particular a los Concejos Municipales, para delegar en el ejecutivo o alcalde la función de diseñar el régimen tributario (artículo 197 de la Carta Política) medida con la cual se ha adquirido fortalecer el poder ejecutivo delegándole la facultad de crear o aumentar impuestos, con la sola sujeción a los límites de temporalidad y precisión señalados en el respectivo Acuerdo del Concejo.

No hay pues absoluta independencia de los municipios para la creación de impuestos sino que aquellos deben sujetarse a lo que las normas de orden superior dispongan. De otra parte, de conformidad con el artículo 5° de la C.N. no pueden los Concejos Municipales salirse de los límites territoriales a los cuales se restringe su facultad impositiva, con el fin de hacer efectivo tales impuestos en otros municipios.

3.4 AUTONOMÍA MUNICIPAL

En Colombia los municipios gozaron durante la Colonia y aún en la época de la Independencia, de una autonomía considerable que se expresa a través de sus cabildos. Por medio de estas corporaciones se manejaron los recursos y arbitrios municipales que eran aplicados a la satisfacción de los servicios más importantes de la comunidad. De esta manera por sí mismo el municipio atendía a su crecimiento urbano y se velaba por el interés de cada uno de sus asociados. Al implantarse la República, el municipio empieza a debilitarse y a perder parte de su importancia adquirida. La relativa autonomía de las administraciones locales fueron limitándose cada vez más al aplicarse el principio de la centralización política.

La autonomía se hace cada vez más precaria cuando entre la Nación

y el Municipio se interponen las provincias y los departamentos como nuevos organismos. En Colombia en 1886, la Constitución acabó con el régimen federalista, implantando el régimen centralista. Como su funcionamiento fue muy rígido, hubo de ser reformado en 1910, con el fin de conderle bienes y rentas a las entidades menores. Más tarde se da una descentralización técnica, la cual se realiza en el campo público y otras en colaboración con la iniciativa privada.

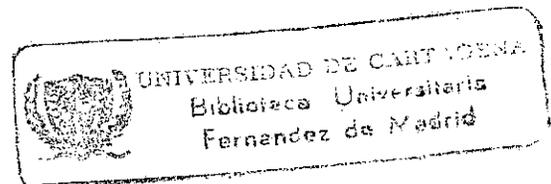
La descentralización desde el punto de vista legislativo la contempla el artículo 183 de la Constitución Nacional, el cual establece: " Los bienes y rentas de los departamentos, así como la de los municipios, son propiedad exclusiva de cada uno de ellos y gozan de las mismas garantías, que las propiedades y rentas de los particulares".

Es así como llegamos a la estructura actual con un nuevo régimen municipal en el cual el alcalde según la reforma será jefe de la administración municipal. Se suprime su categoría de agente del gobernador.

Se incorpora la noción de asegurar la participación efectiva de la comunidad en el manejo de los asuntos públicos de carácter local y propiciar la integración regional, se da la facultad a los municipios de

ser delegatarios de las entidades territoriales correspondientes para atender funciones administrativas, prestación de servicios y ejecución de obras, aspectos que indudablemente redundarán en beneficio y desarrollo de los municipios, en especial de los más fuertes económicamente.

La ley sobre feorma municipal en síntesis busca la modernización institucional, fortalecer la autonomía municipal en sus distintos niveles de desarrollo, diversidad cultural y política y social, reclamar tratamientos especiales con el diseño de modalidades y procedimientos adecuados.



4. APLICACION, DISTRIBUCION Y EFECTOS ECONOMICOS
DEL IVA EN EL MUNICIPIO DE CARTAGENA

4.1 APLICACION DEL IVA

Con el objeto de aliviar el déficit crónico del país y, además para solucionar los inconvenientes implícitos en el régimen vigente, se dictó el Decreto 3541 de 1983, ampliando la cobertura del régimen sobre las ventas.

Este Decreto convierte el tributo sobre las ventas en un impuesto al valor agregado que se aplica a cada una de las transferencias de dominio de los bienes corporales muebles, desde la primera operación de transformación hasta la última del expendio por parte del minorista. El impuesto al valor agregado ahora se tasaré en cada etapa de la comercialización sobre el incremento del valor que ha adquirido el producto desde la última transacción imponible. De acuerdo con el sistema adoptado, el impuesto adoptado por una firma comercial se calcula aplicando la tasa que venga al caso al total de las ventas durante un período dado y deduciendo del resultado, la cuantía del

impuesto ya pagado por la firma al comprar. Para que este procedimiento sea admisible, es obligatorio presentar las facturas donde conste el valor de los impuestos cargados a otros que no sean los consumidores finales.

Por consiguiente, se va acumulando una cadena continua de créditos fiscales a medida que un artículo atraviesa las etapas de producción y distribución.

Presentamos a continuación algunas de las características del nuevo régimen:

- El impuesto deja de ser un gravamen de etapa única, para convertirse en uno de etapa múltiple; es por consiguiente, un impuesto plurifásico no acumulativo que involucra todas las etapas del proceso económico hasta llegar al nivel de distribuidor final.

- La no acumulación de la carga tributaria se obtiene a través de la aplicación de la técnica del valor agregado a todas las etapas del circuito económico, técnica que estaba referida a las fases de producción, importación y distribución, efectuadas por los importadores y los vinculados económicos.

- El consumo se grava no en su totalidad, sino de una manera restringida, en la medida en que los bienes inmuebles, la casi totalidad de los incorporales y un amplio volumen de bienes corporales muebles, se encuentran excluidos del impuesto.

- Se establece una tarifa general única del 10%, que se aplica a casi la totalidad de los artículos sometidos al impuesto, racionalizándose así la estructura tarifaria con el fin de eliminar distorsiones en la fijación de precios.

- Se establece una tarifa diferencial del 35% o del 20%, según el caso, a nivel de productores, importadores y vinculados económicos de éstos, para bienes de consumo suntuario.

- Se elimina la diferenciación entre bienes procesados y no procesados, innecesaria en un impuesto que supera la fase de producción.

- Se conserva la estructura de tasa cero vigente en la legalización anterior a nivel de producción para los denominados bienes exentos. Se conserva también la estructura de tasa cero para las exportaciones, extendiéndolas a los bienes no procesados que se exportan, con el fin de universalizar la aplicación del principio de imposición en el país de destino de los bienes, eliminar discriminaciones

y propiciar la competencia internacional de los productos.

- La ampliación de la base tributaria trae consigo la inclusión de nuevos sujetos, concretamente de los comerciantes que estaban al margen del impuesto.

- Se establece un régimen simplificado para los pequeños minoristas que el año anterior hubieran tenido ventas inferiores a los \$3.600.000 y cuyo patrimonio no exceda de \$10.000.000. Este régimen persigue no someter a imposición el valor que agrega el pequeño contribuyente.

El nuevo régimen del impuesto sobre las ventas ha permitido visualizar una administración no tanto por impuesto como ha existido a lo largo de toda la historia de la Dirección General de Impuestos Nacionales en Colombia, sino orientado a la diferenciación entre grandes, medianos y pequeños contribuyentes, como lo indica la racionalidad administrativa.

En lo que respecta al control del tributo y a su administración, el nuevo régimen prevé la integración en la administración de los impuestos de renta y ventas, en razón de quienes son responsables del IVA, también lo son del impuesto sobre la renta. Ello implica que

dichos contribuyentes presentarán una sola declaración tributaria anual (excepto para aquellos responsables con derecho a devoluciones, para quienes la declaración será bimensual).

Se tendrá, además, un mismo sistema de auditoría para los dos tributos y una sistematización conjunta. No obstante esta reglamentación, vale la pena anotar que los requisitos administrativos para el control y revisión eficaces de un impuesto al valor agregado, se acercan más a las de un impuesto sobre la renta que a los otros tipos de impuesto a las ventas. Esto ha llevado a que estudios prácticos demuestren que la tendencia es que sólo los países que han administrado con éxito el impuesto sobre la renta, son capaces de administrar exitosamente un impuesto sobre el valor agregado, caso que no es propiamente el de Colombia, si tenemos en cuenta los altos niveles de evasión registrados en el caso del impuesto sobre la renta especialmente entre los comerciantes; más aún, el hecho de que el impuesto al valor agregado tenga incorporado un sistema de comprobación cruzada, no siempre se puede tener por confiable en los países en desarrollo para aplicarle un sistema de ordenador o manual de información cruzada, ni tampoco se puede decir que opere siempre el incentivo que un impuesto sobre el valor agregado da a los compradores de exigir una factura de los vendedores.

Por consiguiente, es necesario que otras técnicas de revisión complementen tales características de comprobación cruzada y de auto-imposición del impuesto para exigir cumplimiento. Pero, posiblemente la dificultad principal para administrar este gravamen es el problema de controlar los pequeños contribuyentes, entre los cuales hay un alto porcentaje de minoristas y de empresas de servicios, puesto que, estas pequeñas empresas son notablemente descuidadas en el manejo de cuentas y frecuentemente no distinguen entre una transacción familiar y una comercial situación que hace prácticamente imposible hacer que se contabilicen impuestos. Incluso cuando se lleva contabilidad, ésta no suele ser muy confiable.

Además, es un hecho de que el grupo de pequeños vendedores constituye una proporción grande del número total de contribuyentes, y el no haberlos excluido del alcance del impuesto resultará en una dilación sustancial de los recursos administrativos, razón por la cual se suele recomendar, como ya lo había hecho la Misión Musgrave para Colombia, limitar el tributo a los niveles manufactureros y mayoristas.

Y al argumento administrativo del número de contribuyentes hay que agregar el del número de tarifas múltiples (altas para productos suntuarios, bajas para los artículos necesarios) en el nivel

manufacturero o mayorista, cuando cada contribuyente sólo vende unos pocos productos, o en el nivel minorista, cuando cada contribuyente puede vender cientos o hasta miles de artículos.

Los argumentos económicos se inclinan en favor de la proyección del impuesto en todos los niveles, mientras que los argumentos administrativos llevan decididamente a la conclusión de que el gravamen no debe ir más allá de los niveles manufacturero o mayorista.

Al parecer los miembros de la comisión de la reforma consideraron que se ganaría muy poco si sólo se llegara hasta los vendedores al por mayor, sabiendo que es muy reducido el número de éstos en Colombia, agravado por la circunstancia de que buena parte de ellos se dedican al comercio de alimentos no procesados que son por definición productos exentos del impuesto.

La aplicación de tarifas diferentes tiene por objeto atenuar la regresividad implícita en todo tributo general a las ventas, cabe preguntarse si los grupos de tarifas han sido correctamente establecidos, esto es, si efectivamente los bienes necesarios quedarán exentos o sujetos a un gravamen bajo, mientras que los suntuarios quedarán castigados por las tarifas más elevadas; desafortunadamente los estudios justificativos de la asignación de tarifas nunca han sido



publicados en Colombia y ha quedado siempre la impresión de que esa asignación fue fruto de consideraciones puramente arbitrarias. Las señaladas por el Decreto 3541, aumentan considerablemente el gravamen efectivo aplicable a textiles y vestuario y aunque reducen aparentemente el correspondiente al de los electrodomésticos, la tarifa aplicable a éstos sigue siendo muy elevada para productos que han adquirido el carácter de básicos o indispensables para los diferentes sectores económicos.

Se nota cierta confusión a nivel de las tarifas aplicables en el nuevo sistema, pues el público esperaba encontrarse con la interminable y dispendiosa lista de posiciones arancelarias existentes en la legislación derogada. El nuevo régimen tiene la virtud de la simplificación pues se limita a relacionar los bienes que no causan el impuesto, los exentos y aquellos gravados a las tarifas diferenciales del 35 y 20%, cuando sean vendidos por el mismo que los produce, los importa o por los vinculados económicos, O sea, que en ningún caso esas altas tarifas podrán cobrarse en instancias distintas a la de la comercialización.

Según voceros oficiales el nuevo sistema es ventajoso, lo cual es discutible, pues a un grupo considerable de artículos se le rebajaron las tarifas del 15 al 10%, pero esa disminución tarifaria queda en la

práctica sin efecto con el sistema del valor agregado, teniendo en cuenta que Colombia es un país de intermediarios y el producto llega al consumidor final con una base gravable dilatada.

Además, muchos artículos que son de consumo masivo, como jabones, dentífrico, cremas de afeitar, etc., sufrieron un aumento tarifario del 6 al 10%.

4.2 EFECTOS ECONOMICOS DEL IVA

Con frecuencia se expresa que la incorporación de impuesto sobre las ventas es inconveniente por su efecto inicial sobre el nivel de precios.

La comisión final examinó detenidamente el tema, asegurándose que la repercusión sobre los precios fuera muy moderada, se estimó que para los propósitos de incorporación de un nuevo sistema cuyo efecto inicial eleva los precios, la desinflación que ha mostrado el país en los últimos años era un momento especialmente propicio.

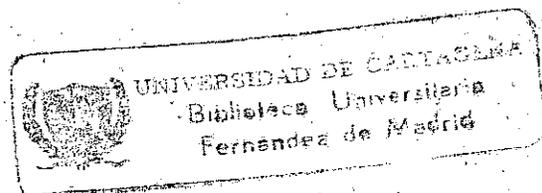
Con unos ejemplos sencillos veremos cómo el IVA ha tenido un efecto mínimo sobre los precios. Con una tarifa del 15% antes del 1° de abril, será hoy del 10% para el productor, lo que sugiere una

reducción en los costos del comerciante y que sobre este costo reducido deberá aplicarse un 10% al margen de comercialización, lo que puede tener como resultado una disminución o un incremento mínimo de los precios.

Para sustentar lo anterior, exponemos un ejemplo en el que el comerciante al comprar calcula su ganancia sin tener en cuenta el impuesto liquidado por separado, como si éste no fuera un costo por recuperar en ejercicio de su actividad comercializadora. Al volverse costo el impuesto, se hace parte del precio con ganancia y todo.

Con relación a los precios hay un aspecto en el que el análisis del gobierno adolece de fallas fundamentales y es que supone que no habrá ajuste alguno por parte de las personas o empresas no gravadas directamente por el impuesto, ante el aumento de los bienes gravados que tiene que comprar en calidad de insumos para su actividad productiva. Por ejemplo, para un agricultor, cuyo producto no está gravado debe indagarse sobre su reacción al llegar como comprador al mercado y encontrar precios aumentados en algunos de sus insumos. Si el agricultor intenta hacer un ajuste en sus precios, no se trataría de un brote especulativo sino de una conducta económica enteramente entendible. Este aspecto no ha sido tenido en cuenta por

el gobierno al difundir el IVA.



103

En lo que se refiere a la demanda, el nuevo sistema amplía la base del impuesto en tal forma que en adelante éste se computa sobre el valor agregado generado a través de todo el proceso productivo, incluyendo la distribución del producto final.

Desde esta perspectiva, estamos al frente de un impuesto que se recauda en múltiples puntos de la actividad económica; pero cuyo valor, salvo en el caso de contribuyentes que actúen en mercados de competencia perfecta tiende a transferirse al menos parcialmente hacia adelante a través de la cadena de producción y comercialización. La producción así trasladada recae en últimas sobre el consumidor, quien ve así reducida su capacidad adquisitiva real. Por su parte, la proporción menor del impuesto que debe ser asumida por el productor o el comerciante, eleva los costos y, en consecuencia, desestimula el proceso de producción.

En circunstancias especiales, períodos de sobreutilización de la capacidad instalada por exceso de demanda, por ejemplo, por la introducción de un efecto recesivo en la producción y depresivo en los niveles agregados de consumo, es económicamente deseable y oportuna. En este caso la utilización de herramientas tales como la

ampliación de la base tributaria del impuesto, se traduce en el incremento de los precios de bienes y servicios, lo cual, a su vez, desestimula el consumo, incentiva la generación de ahorro privado y capital y consecuentemente reduce el desequilibrio de la demanda y la oferta agregada.

Por el contrario, la ampliación de la base tributaria del impuesto al valor agregado durante períodos caracterizados por la debilidad crónica de la demanda doméstica, así como los incrementos tanto en los costos de producción como en los precios al consumidor que esta decisión genera, introducen efectos recesivos adicionales que se reflejan en aún menores niveles de producción y de consumo.

En esta circunstancia la adopción de una base tributaria ampliada, puede incrementar los ingresos del Estado, pero necesariamente, posterga el procedimiento de reactivación económica.

La situación económica del país presenta rasgos que se identifican con la hipótesis recesiva descrita anteriormente. En efecto, sus principales características se resumen en la debilidad crónica de la estructura de la demanda doméstica originada principalmente en los bajos niveles de los salarios reales, el desempleo, el subempleo y la propulsión creciente de los agentes económicos a la cancelación

de pasivos en moneda extranjera y a la adquisición del mismo tipo de activos, por vías legales o ilegales.

En estas condiciones, la ampliación del producto tiende a constituirse como se explicó anteriormente en una causa adicional de recesión en perjuicio de los planes de reactivación diseñados por el gobierno.

Así lo explicó éte cuando en el Plan Nacional de Desarrollo expresó que "las altas tarifas del impuesto a las ventas han contribuido a transferir poder de compra hacia el contrabando en detrimento de la producción nacional, y han afectado la situación de producción, cuya demanda se ha visto seriamente reducida por la recesión interna y para los cuales la modificación de este gravamen puede estimular su reactivación".

4.3 LA DISTRIBUCION DEL IVA, EL GASTO DE FUNCIONAMIENTO Y EL GASTO DE INVERSION

Según algunos autores, la distribución del ingreso y la riqueza, es, al lado del crecimiento económico, el propósito central del Estado moderno y no cabe duda que el estado benefactor ha cumplido una labor redistributiva sustancial, principalmente a través de la política del gasto público de carácter social, es decir, del crecimiento relativo de las partidas de educación, salud y vivienda, asistencia y

recreación dentro de los presupuestos estatales, especialmente en los países de mediano y mayor desarrollo económico.

También, por el lado tributario o, en general, el lado de los ingresos públicos, es posible contribuir a la distribución del ingreso, y aunque desde este lado los resultados no sean tan halagüeños, como desde el lado del gasto, no por eso han dejado de emplearse herramientas tributarias a ese respecto.

La reciente transformación del Impuesto a las Ventas en impuesto al IVA ha hecho más dinámica, en su crecimiento, la base de la cesión. Procura una mayor equidad en la distribución de los recursos fiscales.

Establece dos categorías, municipios de 100.000 habitantes y municipios menores de 100.000 habitantes. A estos últimos, que son relativamente los de menor posibilidad económica, les otorgan un porcentaje de cesión adicional, lo que hace que el valor de la cesión por habitante, evolucione más favorablemente para los municipios menores, significa un impulso vital para el desarrollo local, a la vez que estimula el esfuerzo fiscal de los municipios.

Es decir, constituye un importante trampolín fiscal para que los

gobiernos locales puedan tener mayor intervención en la gestión de sus propias funciones pero para evitar que se acostumbre parasitariamente a la dependencia de los recursos de la nación, establece previas para los que organicen eficientemente los recaudos de sus propios recursos y castigan a los que no lo hagan.

Constituye un verdadero instrumento de desarrollo municipal que busca un ordenamiento efectivo en el gasto público, toda vez que pone límites a los gastos de funcionamiento, obliga a que el resto se destine a inversión y establece pautas para que los proyectos de inversión se orienten a fines prioritarios para el desarrollo local.

Garantiza la continuidad en el financiamiento de la educación pública, destinados a los FEER, con propósitos de equidad, ya que conserva porcentaje de retención sólo para los municipios de mayor población.

En relación con lo anterior, en lo que se refiere al Municipio de Cartagena, aparentemente entra en una situación desfavorable debido a que el municipio rebasa los 500.000 habitantes y, por lo tanto, el aporte que hace se incrementa en un 20%, lo cual se traduce en una disminución del ingreso.

La proporción de la participación del impuesto a las ventas que

condiciona a gastos de inversión, podrá destinarse a los siguientes fines:

- Construcción, ampliación y mantenimiento de acueductos y alcantarillado, pozos, planta de tratamiento y redes.

- Construcción, pavimentación y remodelación de calles.

- Construcción y conservación de carreteras veredales, caminos vecinales, puentes y puertos fluviales.

- Construcción y conservación de centrales de transporte.

- Construcción, mantenimiento de la planta física y dotación de los planteles educativos oficiales de primaria y secundaria.

- Construcción, mantenimiento de la planta física y dotación de puestos de salud y ancianatos.

- Casas de cultura.

- Construcción, remodelación y mantenimiento de plazas de mercado y plazas de ferias.

- Tratamiento y disposición final de basuras.
- Extensión de la red de electrificación en zonas urbanas y rurales.
- Construcción, remodelación y mantenimiento de campos e instalaciones deportivas y parques.
- Programas de reforestación vinculados a la defensa de cuencas y hoyas hidrográficas.
- Pago de deuda pública interna o externa, contraída para financiar gastos de inversión.
- Inversiones en bonos del Fondo Financiero de Desarrollo Urbano, destinados a obtener recursos de créditos complementarios para la financiación de obras de desarrollo municipal.
- Otros rubros que previamente autorice el Departamento Nacional de Planeación.

Aun cuando la cobertura de los servicios en las grandes ciudades de Colombia, es bastante amplia, existen aún cuatro tipos de

deficiencias que implican un creciente esfuerzo en esta materia:

- En primer lugar, la deficiencia en la calidad de los servicios.
- La insuficiente provisión de los servicios en las ciudades intermedias y en las zonas rurales del país.
- El crecimiento continuo del proceso de urbanización y de industrialización que implica una creciente demanda futura y un esfuerzo inusitado para atender a este crecimiento que bien podría llamarse exorbitante.
- Finalmente, la presencia de barrios piratas.

5. CONCLUSIONES

Dentro de todos los programas de fortalecimiento de la tributación indirecta emprendida desde la década del 60, las reformas del impuesto a las ventas, la de 1983, la cual convierte el impuesto a las ventas en un Impuesto al Valor Agregado, y la Ley 12 de 1986, han sido las de mayor trascendencia para el conjunto de las finanzas públicas del Estado.

No sólo han venido a moderar el déficit fiscal estructural que se venía configurando desde comienzos de aquella década, también ha modernizado el haz de tributos indirectos del sector público colombiano y ha contribuido sustancialmente a su reorganización de las relaciones fiscales entre la nación, los departamentos y los municipios.

Los municipios y departamentos son las organizaciones del Estado más próximas al ciudadano, quien primero forma parte de una comunidad local y después se siente ligado a una nación.

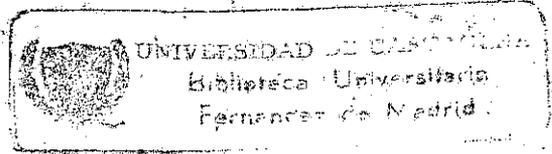
Hemos visto como la Ley 12 de 1986 ha venido a tratar de

fortalecer financieramente a estos departamentos para hacer posible el mejoramiento de las condiciones de vida de los asociados y para lograr la consolidación de comunidades más fuertes dentro de un gran criterio y unidad nacional.

En cuanto a Cartagena se refiere, la entrada en vigencia de la ley en mención aparentemente ha llevado a una situación desfavorable, pues según dicha ley los municipios que rebasan los 500.000 habitantes (el caso del municipio de Cartagena) el aporte que hacen al FEER se incrementa del 30 al 50%, lo cual se traduce en una disminución del impuesto.

Es menester cerrar esta conclusión con una advertencia práctica, sin la cual no se entendería la historia de la inmensa mayoría de las reformas fiscales. Ocurre que la más de las veces, los gobiernos se ven forzados a expedir o a impulsar las reformas fiscales presionados por la urgencia de subsanar una situación deficitaria que se ha presentado de manera más o menos repentina. En tales condiciones no puede ocuparse de los objetivos, los principios o los preceptos ideales de la hacienda.

La impreciosa necesidad de arbitrar nuevos recursos fiscales demanda una situación inmediata, incompatible, con una cuidadosa planeación de las premisas teóricas de las finanzas públicas.



BIBLIOGRAFIA

ALVEAR RAMIREZ, Oscar, ROJAS HURTADO, Fernando. Elementos de finanzas públicas. Bogotá, Temis, 1983.

CRUZ SANTO, Abel. Finanzas Públicas. Bogotá, Lemer, 1974.

DEPARTAMENTO DE BOLIVAR. Código Fiscal del Departamento. 1ed. Cartagena, Imprenta Departamental, 1975

..... Ordenanzas y Leyes Sociales. Código Fiscal del Departamento de Bolívar. Cartagena, Imprenta Departamental, 1956.

JARAMILLO, Esteban. Tratado de ciencias de la hacienda pública. 7ed. Bogotá, Temis, 1974.

LEGISLACION ECONOMICA, Régimen del Impuesto a las Ventas. Bogotá, Legis, 1984.

REVISTAS "ECONOMIA COLOMBIANA". Contraloría General de la República, Bogotá, Nos. 154-156. Febrero a abril 1984.