

MODERNIZACIÓN TRIBUTARIA Y FISCAL EN COLOMBIA*

HÉCTOR FERNANDO LÓPEZ ACERO**

Recibido 24 de Mayo de 2011/Enviado para Modificación 9 de Noviembre de 2011/Aceptado 30 de Noviembre de 2011

RESUMEN

El presente artículo estudia la modernización de la política económica colombiana durante las primeras décadas del siglo XX. Resalta, en particular, la importancia de la creación en 1918 del impuesto a la renta y el significado de la misión Kemmerer de 1923 para el proceso de modernización de las finanzas públicas.

Palabras Clave: *Impuestos, Renta, Capital.*

Clasificación JEL: *H24, H25, E01, E25, E64, E22, G31*

ABSTRACT

This article explores the modernization of Colombian economic policy during the first decades of the twentieth century. It highlights, particularly, the importance of the creation of the Income Tax in 1918 and the meaning of the Kemmerer mission in 1923 for the modernization of public finances.

Key Words: *Taxes, Income, Capital.*

JEL Classification: *H24, H25, E01, E25, E64, E22, G31*

* El presente artículo hace parte de una investigación acerca de la historia económica y social colombiana que se desarrolla en la Escuela de Economía y Administración de la Universidad Industrial de Santander (UIS).

** Ph.D Filosofía Universidad de Valencia (Valencia-España). Economista y Magíster en Economía Universidad Nacional de Colombia (Bogotá- Colombia). Profesor Escuela de Economía y Administración, Universidad Industrial de Santander (UIS) (Bucaramanga-Colombia). Correo electrónico: hecferlopez@hotmail.com.

INTRODUCCIÓN

El presente artículo investiga los orígenes modernos de la política fiscal colombiana. En la medida en que la imagen colonial se debilitaba y el país estrechaba sus vínculos con una racionalidad moderna, se debilitaban también las fuentes de ingresos de la nación fundadas en los impuestos de aduanas y se fortalecían aquellos que gravaban las rentas de capital. La creación en 1918 del impuesto a la renta constituyó, en este sentido, un avance significativo al crear condiciones favorables para la reproducción simultánea del capital y del trabajo. Las prácticas poco ortodoxas del gasto público durante el último cuarto del siglo XIX, como la emisión y la financiación del gasto abiertamente deficitario, llevaron a un desequilibrio macroeconómico que amenazaba la estabilidad del país. La misión Kemmerer (1923) buscó, por eso, eliminar la discrecionalidad fiscal, desarrollar la inversión extranjera, controlar la inflación, restablecer el patrón oro y mantener unas finanzas públicas con un financiamiento balanceado. Estas medidas habrían de tener, sin embargo, poco impacto sobre el desenvolvimiento de la economía porque a finales de los años veinte sobreviene la gran depresión del capitalismo mundial que desajustó las finanzas del Estado y, en general, la estructura misma de la economía colombiana.

ORÍGENES DEL IMPUESTO A LA RENTA

Desde la segunda mitad del siglo XIX Colombia sufre un proceso de integración dinámica en la economía y en la cultura moderna. Sobresale la lucha entre los elementos modernos de integración sociocultural y aquellos que todavía miran nostálgicos al pasado colonial. Los fantasmas del pasado hispánico y católico se enfrentan con aquellos elementos de la integración modernos y el choque mismo constituye el escenario en el que se expresan los grandes conflictos nacionales. Las funciones expresivas que en un principio eran cumplidas por las prácticas religiosas y la sumisión a un amo –la corona española en este caso– se entrelazan en un diálogo entre las diversas instancias de la sociedad en un proceso en que la autoridad del consenso intenta sustituir lenta y penosamente a la autoridad religiosa y monárquica. La institucionalización del derecho y el establecimiento de una racionalidad asimilada al mercado, como se refleja en la legislación fiscal durante este período, tiene lugar en medio de un proceso que algunos autores han denominado de desencantamiento (1). El derecho moderno toma cuerpo ciertamente en la conciliación de intereses privados y se despoja de su carácter sacro. Lo sagrado no desaparece del todo pues la validez de las normas tiene que apoyarse en la interiorización

de unos valores que permitan cumplir con los preceptos establecidos en ellas. El carácter coactivo del derecho está, de esta manera, ligado a la legitimidad de las regulaciones legales y éstas pueden refutarse legítimas sólo cuando son la expresión del interés general. La generalización de una racionalidad técnico-instrumental que el proceso de modernización lleva aparejado tiene lugar en el contexto de unos valores que legitiman su existencia (2).

La correlación de estos dos factores en la evolución de la sociedad colombiana es precisamente la que está en cuestión debido a la permanencia de una imagen del mundo asimilada aún al ámbito de lo religioso y, sobre todo, a la cultura de saqueo, robo y de un manejo patrimonialista del Estado impuesta por España en las colonias (3). Ello no deja de expresarse en los procesos de corrupción que han sido endémicos pero que en la actual coyuntura mantienen a la sociedad colombiana en la sala de cuidados intensivos. El choque entre una imagen del mundo heredada del pasado español y el desarrollo de una racionalidad moderna auspiciada por el crecimiento del mercado externo le imprimen un carácter violento a la evolución del devenir de la nación y, en no pocos casos, han trastocado muchos de aquellos proyectos de modernización económica, política y social emprendidos desde el Estado. La legislación económica ha tenido que interactuar en estos dos ámbitos con un doble objetivo: apuntalar los procesos de crecimiento económico y desarrollo social.

Durante las primeras décadas del siglo XX la política económica y social sufre, en efecto, cambios significativos. Si durante el movimiento de la Regeneración y las administraciones siguientes el crecimiento económico se fundamentó en la institucionalización de los monopolios que gravaban bienes de consumo masivo, la emisión y el alza de tarifas de aduana como nuevas fuentes de ingreso, al expirar la década del 20 se propuso una estrategia de naturaleza distinta: la creación en 1918 del impuesto a la renta. Se trató, sin duda, de uno de los primeros intentos de la política económica y social del Estado colombiano de hacer más equitativa la distribución del ingreso. La ley 56 de 1918, fundada sobre el principio ricardiano (4) según el cual la tributación debe realizarse de acuerdo con la capacidad económica del contribuyente, buscó, en efecto, crear condiciones favorables para la reproducción del capital y del trabajo al introducir una estructura de la tributación celular que gravó diferencialmente las rentas según se originaran en el capital o el trabajo. Dicho mecanismo habría de perfeccionarse luego cuando en 1927 las autoridades económicas establecieron una “tarifa progresiva y gradual” y precisaron el cálculo de la renta gravable distinguiendo entre renta líquida

y renta bruta. La nueva legislación buscó, en consecuencia, apuntalar el proceso de modernización de la sociedad al introducir instrumentos de política económica y social capaces de disminuir la diferencia entre los ricos y los pobres. Uno de los expertos en hacienda pública y quien actuó como inspirador del nuevo instrumento fiscal, Esteban Jaramillo, expresaba: "Hacer pasar las cargas públicas principalmente sobre los más capaces, y disminuir el peso que gravita sobre los menos pudientes, es acercarse a la efectividad de un ideal social y cristiano, de solidaridad humana y ayuda mutua; es levantar el nivel de la masa popular, aumentando su bienestar y su capacidad productiva" (5).

Durante este período la participación del impuesto de aduanas, aunque continúa representando la principal fuentes de ingresos del presupuesto de la nación, experimenta una disminución relativa al tiempo que la tributación directa, precisamente aquella que es gravada por el impuesto a la renta, comienza lenta y penosamente a ganar terreno en la estructura de los ingresos. La menor dependencia del Estado frente al gravamen de aduanas y el desarrollo de los impuestos ligados a la acumulación de capital reflejan ciertamente una mayor profundización de la racionalidad moderna al interior de la administración pública (6). Ello es lo que permite afirmar que la creación del impuesto a la renta constituye uno de los principales factores de modernización.

La base de ingresos de los departamentos y municipios fue igualmente muy dinámica durante este período. La ley 97 de 1913 autorizó, por ejemplo, a los consejos municipales de las ciudades de mayor tamaño crear varios tributos adicionales como gravámenes de industria y comercio, impuesto predial, contribución de valorización y el cobro de las principales tarifas municipales por concepto de alumbrado público, aseo acueducto y alcantarillado. Estos nuevos impuestos no constituyeron, sin embargo, una fuente importante de ingresos para la nación, y el impuesto de aduanas, que entonces representaba las dos terceras partes de los ingresos totales de la nación, se vio seriamente afectada a causa del estallido de la primera guerra mundial. La ley 7 de 1919 estableció, por su parte, los criterios de formación del presupuesto. El presupuesto se dividió entonces en presupuesto de rentas, presupuesto de gastos y presupuesto especial de crédito público.

Merced a la creación de nuevos tributos, el incremento de los ingresos fiscales permitió atender el servicio del pago de los servicios públicos. La organización fiscal se hizo más eficiente pese a la reducción de los productos provenientes del comercio exterior causada por la primera

gran guerra europea, muchos de ellos gravados con impuestos. La modernización tributaria choca, no obstante, con la mentalidad colonial que manifestaban algunos de los principales actores económicos principalmente comerciantes e industriales. La tributación no era vista como un medio de organización macroeconómica que podría mejorar las condiciones de reproducción económico-social en el mediano y largo plazo. La tributación era vista, antes bien, como una forma velada de saqueo y expropiación de la riqueza privada. Como lo expresaba Pedro Blanco, ministro del Tesoro de aquella época, “(...) La fiscalización es defectuosa, y además algunos fabricantes se han negado a presentar sus libros para la comprobación, sin que el Gobierno tenga en sus manos los medios coercitivos para obligarlos” (7).

No obstante que los impuestos de papel sellado y timbre experimentaron durante este lapso un apreciable desarrollo, las perspectivas fiscales no eran optimistas: la primera guerra mundial afectó seriamente la dinámica del comercio exterior colombiano haciendo descender la tributación proveniente de las importaciones, la renta de aduanas, principal fuente de ingresos de la nación, descendió durante toda la vigencia 1919-1918, la aplicación de los gravámenes sobre las bebidas fermentadas y los fósforos se vio en dificultades en su iniciación y, en consecuencia, el monto de recursos asociados a su recaudación no compensó la erosión de recursos causada por la caída de las importaciones.

En la década de los años veinte, pese a todo, se avanza en el desarrollo de la modernización de la economía nacional. Ello no deja de reflejarse en el desarrollo de las obras públicas, la expansión de la industria, mayor racionalización de la administración pública, el progresivo aumento de las migraciones campo-ciudad y correlativamente un proceso de urbanización creciente¹. El desarrollo económico chocó entonces con una legislación monetaria restrictiva que impidió adecuar la oferta de dinero a las nuevas condiciones de acumulación de capital. El ministro del tesoro observaba entonces: “Desde el año de 1915 se llamó la atención del Congreso hacia la necesidad de billetes bancarios, en forma que fomentara el crédito y propendiera a darle alguna elasticidad a la circulación. Encerrado nuestro sistema monetario entre límites precisos, por la restricción constitucional en lo relacionado con el papel moneda, y en la imposibilidad de que el oro extranjero viniera a llenar las necesidades de las transacciones comerciales, se pensó en la conveniencia de estimular la acuñación de monedas de oro, y en una autorización para emitir monedas de plata, con

¹ “El tránsito de la sociedad rural a la urbana es el cambio social por antonomasia de la segunda mitad del siglo XX colombiano” (13).

limitaciones prudentes y con condiciones tales, que no pudiera ocasionar perturbación alguna” (7). Una reforma monetaria que se adecuara sin mayores traumatismos al desarrollo económico de la nación revestía en estas circunstancias un carácter de urgencia.

EL SIGNIFICADO DE LA MISIÓN KEMMERER PARA EL DESARROLLO NACIONAL

La misión Kemmerer que visitó al país en 1923 sería determinante en la orientación de la política monetaria y fiscal hasta la gran depresión de los años treinta. Fundamentada en los principios neoclásicos, la misión recomendó entonces desarrollar la inversión extranjera, promover unas finanzas públicas con presupuestos balanceados, establecer la independencia del banco central frente a decisiones de carácter político del gobierno central, controlar la inflación y restablecer el patrón oro como medida de valor común a todas las naciones. Se creía por aquella época que el restablecimiento del patrón oro se adecuaba mejor a las necesidades de liquidez, de estabilidad del comercio exterior y del crédito externo así como de desarrollo social frente a las políticas practicadas hasta entonces de emisión monetaria.

En la concepción filosófica de la misión Kemmerer, las libres fuerzas del mercado eran las encargadas de regular el sistema económico. Esta concepción cambia, de hecho, la orientación de la política fiscal que algunos años antes había inspirado la creación del impuesto a la renta. La misión busco en esta perspectiva restringir la influencia del estado en el manejo de las finanzas públicas. Merced a sus recomendaciones, el gobierno aprobó la ley 34 de 1923 fundamentada en el “fuerza restrictiva del presupuesto”. De acuerdo con esta concepción, el presupuesto nacional consiste en un cálculo de las rentas probables recibidas y de las sumas gastadas para el servicio del gobierno durante el año siguiente a la reunión ordinaria del congreso de forma que al final aparezca un déficit o un superávit probable. A diferencia de la ley 7 de 1916 que dividió el presupuesto en tres rangos, la mencionada ley lo dividió solo en dos partes: presupuesto de rentas y presupuesto de pagos. El primero constituía la base de los cálculos financieros y su acción recaía en aprobar los cálculos presentados por el congreso. El segundo fue considerado entonces simplemente como un cómputo de las sumas requeridas para los servicios públicos.

La nueva ley, como ya lo había hecho antes la ley 7 de 1916, reiteró un criterio esencial de las finanzas públicas: aquellas partidas indefinidas o que no se

expresaran en forma numérica sencillamente carecerían de presupuesto. El presupuesto de gastos fue dividido, entre tanto, en gastos ordinarios y gastos extraordinarios. Los primeros comprendían los gastos corrientes por administración, incluidos aquellos destinados a la construcción de edificios, caminos y otras obras no productivas de renta tales como suelos, material y provisiones, servicios contractuales, intereses de deuda pública, construcción de obras públicas no productivas de renta, etc. Los gastos extraordinarios se debían destinar, a su vez, a amortizar la deuda pública y construir o adquirir empresas públicas productivas de renta. El presupuesto de gastos ordinarios no podía exceder, en ningún caso, el presupuesto de rentas y el congreso no podía tampoco aumentar alguna de las partidas ni incluir un nuevo gasto. Lo que si estaba autorizado para realizar era reducir o eliminar cualquier partida de gastos propuesta por el gobierno. Si el total de gastos sobrepasara al total del presupuesto de rentas, el gobierno estaría autorizado en proponer los medios para cubrir la diferencia y, si el presupuesto de rentas fuese desbordado por los gastos decretados en las leyes anteriores, el gobierno podía proponer la creación de nuevos ingresos o prescindir de solicitar la apropiación de fondos para los gastos que, en su criterio, estimase menos urgentes, aunque hubiesen sido decretados por ley.

La estrategia fiscal de la misión Kemmerer intenta corregir dos de las principales fuentes de distorsión y desequilibrio de las finanzas públicas: la financiación del gasto mediante el endeudamiento y las emisiones. Las dos formas de financiamiento del gasto habían sido practicadas desde mediados del siglo XIX: el movimiento radical del liberalismo acudió al expediente de la financiación deficitaria del gasto y el movimiento de la regeneración a las emisiones masivas. Ambos sistemas habían creado desequilibrios fiscales y frenaron el proceso de industrialización del país (8). Lo que intentaba la misión Kemmerer era en verdad muy simple: implantar el principio de responsabilidad fiscal que se expresa en la máxima “el gobierno no debe gastar más de lo que recibe”. Con ello se buscaba eliminar la discrecionalidad fiscal en la perspectiva de racionalizar el gasto evitando que su indebido uso se convierta en una fuerza de desestabilización económica.

El objetivo de la misión fue, en consecuencia, lograr que la economía colombiana lograra un equilibrio de las diversas fuerzas que intervienen en la estructura del presupuesto y una política fiscal anticíclica. Alivar y Rojas han hecho notar cómo la misión Kemmerer recomendó el fortalecimiento de la rama ejecutiva del poder público en el manejo del presupuesto para evitar los desequilibrios generados por la ingerencia

del congreso en el destino del gasto (9). Lo esencial de la misión fue, por tanto, asignar a la rama ejecutiva la facultad técnica de diseñar la política fiscal para evitar presiones indebidas provenientes del congreso. La misión Kemmerer desarrolló también la tendencia expresada por las leyes anteriores a la cuantificación del presupuesto tanto que aquellas partidas presentadas por los diferentes ministerios al congreso pero que no estuvieran presentadas en cifras sencillamente no se tenían en cuenta. Ello profundiza a la tecnificación de la administración pública en la medida a que obliga a un estricto control del gasto. También afianza, acaso de manera más acelerada, el proceso de modernización iniciado desde los comienzos mismos del siglo XX (10).

LA GRAN DEPRESIÓN DEL 29 Y EL DESEQUILIBRIO DE LAS FINANZAS PÚBLICAS

Al finalizar la década del 20 sobreviene, no obstante, la gran depresión que mantuvo en un estado de caos económico y una crisis social al mundo entero. En este sentido, el desequilibrio macroeconómico expresado en el relajamiento de los mecanismos de reproducción de la economía colombiana puso en cuestión el equilibrio de fuerzas congénitas que la misión Kemmerer había dado al manejo de las finanzas públicas. En efecto, la gran depresión del 29-33 causó serios traumatismos a la economía nacional: parálisis de la producción, acumulación de inventarios, desempleo masivo y pánico en los mercados financieros. Ello, como era de suponer, hizo obsoleto la concepción económica fundada en el equilibrio general propia de la teoría neoclásica y obligó a las autoridades a ensayar otras estrategias de política.

Desde finales del siglo XIX se había cuestionado el paradigma del equilibrio y de la armonía tanto de las sociedades como del universo físico y la ciencia modificó la percepción que tenía entonces de la realidad. La teoría de la relatividad de Albert Einstein acabó con la idea del tiempo absoluto de la física newtoniana y conceptualizó el universo en términos de espacio-tiempo. En el análisis de las partículas, Heisenberg demostró la imposibilidad de medir el estado presente del universo en forma precisa y, menos aún, de predecir con exactitud los acontecimientos futuros. La incorporación de la aleatoriedad en la ciencia marcó el final del modelo totalmente determinista de Laplace y redefinió la teoría de la mecánica (11). Jonh Maynard Keynes introdujo tanto la incertidumbre como el concepto de expectativas psicológicas del futuro en el análisis económico (12). Siguiendo recomendaciones keynesianas, las economías

más desarrolladas enfrentaron a la gran depresión aumentando la oferta monetaria y la inversión pública, dos medidas diametralmente opuestas a las aconsejadas por la misión Kemmerer.

En 1929, el gobierno contrató los servicios de los señores A. M. Landman y J. P. Wernette para adecuar la estructura fiscal del país a las nuevas transformaciones. La principal crítica de estas recomendaciones se dirigió contra la centralización del presupuesto de las distintas administraciones desde la Regeneración hasta la misión Kemmerer. La descentralización de las finanzas públicas era una necesidad inminente. Alejandro López, uno de los más destacados pensadores de la época, escribió: "...La necesidad primordial hoy en Colombia es acentuar la individualidad de los municipios y departamentos suprimiendo el paternalismo a que ha dado lugar la centralización administrativa. El país entero está ansioso de ver un presupuesto nacional verdaderamente nacional y racional, de acabar con la anarquía de intereses encontrados entre sí y respecto a los nacionales, lo que no se consigue sino independizando en absoluto los diversos fiscos, de manera que así como el municipal y el departamental son intangibles hoy respecto al nacional, éste lo sea respecto de aquellos. Quiere esto decir que el país ansía volver a la descentralización administrativa"².

La gran depresión se hizo patente la inoperancia de las estrategias fundadas en el equilibrio que llevaron a las autoridades a replantear la orientación que la misión Kemmerer había dado a las finanzas públicas. La situación fiscal colombiana al finalizar la década de los años veinte no era ciertamente la mejor: el servicio de la deuda pública se había incrementado significativamente debido a los cuantiosos gastos del gobierno para financiar las obras públicas y en las transferencias de la nación a los departamentos y municipios. El resultado no podía ser otro: un enorme déficit que rompió todo pronóstico y que sirvió de antesala para los gobiernos liberales en los años treinta.

A MODO DE CONCLUSIÓN

El desenvolvimiento de la política económica colombiana en las primeras décadas del siglo XX se asimila cada vez más a una racionalidad moderna. Los fantasmas del pasado católico e hispánico que aún acosan al país actúan, no obstante, como deslegitimadores del derecho y en no pocos casos atentan contra la ley. En el plano tributario, la creación del impuesto a la renta en 1918 constituye un indicador de modernización:

² Alejandro López citado por Jaramillo, E. (11).

los impuestos que gravan las rentas de capital comienzan a ganar terreno frente a los impuestos de aduanas. El manejo poco ortodoxo de la política económica durante el último cuarto del siglo XIX, fundado en la emisión de papel moneda (Regeneración) y un financiamiento del gasto deficitario (movimiento radical del liberalismo), amenazaron la estabilidad macroeconómica del país en las primeras décadas del siglo XX. La misión Kemmerer, fundamentada en principios neoclásicos, recomendó entonces la discrecionalidad fiscal que inspiró la ley 34 de 1923 fundamentada en la “fuerza restrictiva del presupuesto”. Los efectos de la nueva estrategia no tuvieron los alcances esperados, entre otros muchos factores, por la irrupción de la gran depresión del 29-33.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

1. Weber, Maz. La épica protestante y el espíritu del capitalismo. Barcelona: Ediciones Península, 1979.
2. Habermas, Jürgen. Teoría de la acción comunicativa. Madrid: Taurus, 1988.
3. Gutierrez G, R. Sobre crítica. 1, Medellín: s.n., 1992, Revista Crítica.
4. Ricardo, David. Principios de economía política y tribución. México D. F.: Fondo de Cultura Económica, 1973.
5. Jaramillo, Esteban. Tratado general de hacienda pública. Bogotá: Temis, 1974.
6. Uricoechea, Fernando. Estado y burocracia en Colombia: historia y organización. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, 1986. 9586280454.
7. Blanco Soto, Pedro. Memoria del Ministerio del Tesoro 1918. Bogotá: Imprenta Nacional, 1918.
8. Melo, Jorge Orlando. La evolución económica de Colombia 1830-1900. Manual de Historia de Colombia. Bogotá: Instituto Colombiano de Cultura, 1982.
9. Alviar, Oscar y Rojas, Fernando. Elementos de finanzas públicas en Colombia. Bogotá: Temis, 1985.
10. Jaramillo, Esteban. Memoria de hacienda y crédito público 1919, 1921, 1927, 1928, 1932, 1933, 1934. Bogotá: Banco de la República, 1990.
11. Balandier, Georges. El desorden. La teoría del caos y las ciencias sociales. Barcelona: Gedisa, 1990.
12. Keynes, John Maynard. Teoría general de la ocupación, el interés y el dinero. México D. F.: Fondo de Cultura Económica, 1974.
13. Palacios, Marco. Entre la legitimidad y la violencia. Colombia 1875-1994. Bogotá: Grupo Editorial Norma, 1995.