

DINÁMICA ECONÓMICA E INSTITUCIONALIZACIÓN DE LA TRIBUTACIÓN DIRECTA TRANSFORMACIONES INSTITUCIONALES EL CASO DE ADMINISTRACIÓN DE IMPUESTOS 1920-1935

Oscar Rodríguez Salazar
Departamento de Historia
Universidad Nacional de Colombia

Las tres primeras décadas del presente siglo son el escenario de profundas transformaciones en la estructura económica del país y en el modelo institucional. El desarrollo de la economía cafetera, el acceso a la economía de crédito internacional, los cambios en la política económica, la ampliación de la infraestructura, el acelerado proceso de urbanización, los cambios demográficos, la proletarización de un contingente considerable de masas campesinas y el inicio del proceso de industrialización, marcan las mutaciones sufridas por la nación colombiana en su proceso de modernización.

Modernización institucional

Escapa a los objetivos del presente ensayo pormenorizar esta dinámica de transformación económica e institucional, la historiografía económica desarrollada para esta época ha dado cuenta de estos procesos. Interesa subrayar la modernización institucional, que demanda la nueva

estructura social y la forma como los cambios organizativos ganan consenso en la sociedad.

Sin embargo, en aras de ilustrar de manera general estos cambios, se pueden mencionar las políticas aplicadas para sortear la crisis de los años 20 y sus efectos sobre la modernización de las instituciones.

La crisis cafetera de los años 20¹ condujo a la bancarrota a un buen número de comerciantes y hacendados. Los altos precios del grano obtenidos durante la primera guerra mundial propician la acumulación de grandes inventarios y un alto nivel de endeudamiento, al caer drásticamente los precios se extiende la quiebra y muchos propietarios se ven forzados a vender sus fundos o a cambiar de actividad agrícola; sin lugar a dudas, los conflictos agrarios, generados en los contratos de aparcería, juegan de igual manera un rol importante en la descomposición de las haciendas cafeteras.²

Diversas repercusiones genera este proceso, una de las más significativas la constituye la paulatina pérdida de importancia que en la producción cafetera tiene la región oriental; para el año de 1932, en la zona occidental y en particular en los departamentos de Antioquia y Caldas se encuentra el 55% de las fincas cafeteras.³

Los efectos de la crisis conducen a transformaciones en el beneficio del café: la trilla que operaba al interior de la Hacienda se trasladará paulatinamente a los centros urbanos y con ello se estará propiciando el proceso de industrialización.⁴ De otra parte, la acumulación de

¹ Mariano Arango en su libro *Café e Industria 1850-1930*, publicado por Carlos Valencia Editores, analiza la forma como se manifestó en la economía cafetera la crisis: "una rápida caída en los precios externos del café, de los niveles alcanzados en 1919, así como una drástica contracción del crédito en los mercados de Nueva York y Londres, que trastornaron por completo el entable comercial vigente: los bancos de esas plazas reclamaron el reembolso de los créditos a las casas comisionistas, que, a su vez exigieron el pago de las obligaciones a los hacendados y comerciantes" (pág. 180)

² Estos conflictos pueden ser apreciados en la obra de Absalom Machado. *El Café de la Aparcería al Capitalismo*, Punta de Lanza, Bogotá 1975. Esta misma temática es tratada en el artículo de Michael Jiménez, "Mujeres incautas y sus hijos bastardos. Clase, género y resistencia campesina en la región cafetera de Cundinamarca", en *Revista Historia Crítica*, Universidad de los Andes Nos. 3 y 4.

³ Palacios, Marco. *El Café en Colombia (1850-1970). Una Historia Económica, Social y Política*. Edit. Presencia, Bogotá, 1979.

⁴ Esta tesis es tomada del libro de Mariano Arango, *Op. cit.* Por su parte Michael Jiménez encontró algunos hacendados cundinamarqueses desempeñando la actividad de trilladores en la ciudad de Bogotá.

capital dinero generado en la esfera del comercio internacional se orientará hacia la fundación de nuevas empresas. Algunos economistas han considerado que “la eclosión del desarrollo capitalista moderno se sintió con una fuerza especial en los años veinte, cuando la expansión exportadora y el mejoramiento en la relación de precios de intercambio se conjugaron con el pago de la indemnización de Panamá y la entrada de cuantiosos capitales extranjeros para financiar un programa masivo de obras públicas”.⁵

Peculiaridades de carácter regional se dejan sentir en los inicios de la industrialización, tal como lo registran las experiencias de Antioquia, Barranquilla, Bogotá y el Valle del Cauca.

En Antioquia, el eje comercio-oro constituye el prerrequisito de la industrialización;⁶ el comercio exterior, ya sea por la exportación de café o por la importación de textiles y de otros productos, brinda la posibilidad de transferir capitales de la órbita de la circulación a la esfera de la producción fabril. En Barranquilla, la migración extranjera de ciudadanos sirio- libaneses contribuye al desarrollo del puerto y a la formación de una base industrial.⁷ En Bogotá, los comerciantes importadores y los exportadores de café se lanzan a la ventura de fundar empresas fabriles. El desarrollo económico del Valle del Cauca fue auspiciado por la apertura del puerto de Buenaventura y la construcción del ferrocarril del Pacífico; estas dos construcciones, además de ampliar las redes mercantiles, integran a la región, dinamizan el comercio y junto con la trilla del café impulsan el nacimiento de un sector empresarial en esta región del país.⁸

⁵ Ocampo, José Antonio y Montenegro, Santiago. *Crisis Mundial, Protección e Industrialización*. Edit. CEREC, Bogotá, 1984, pág.16.

⁶ A este respecto ver el trabajo de Fernando Botero Herrera, *La Industrialización en Antioquia. Génesis y Consolidación 1900-1930*, publicado por el CIE. Universidad de Antioquia, Medellín, 1984.

⁷ Ver los trabajos de Kalmanovitz, Salomón. *Economía y nación*. Edit Siglo XXI y Universidad Nacional y de Manuel Rodríguez Becerra y Jorge Restrepo Restrepo, “los Empresarios Extranjeros de Barranquilla 1820-1900”, en el libro *El Caribe Colombiano* compilado por Gustavo Bell Lemus y publicado por ediciones Uninorte, Barranquilla, 1988.

⁸ Ver Ocampo José Antonio y Montenegro Santiago. *Crisis Mundial... Op.cit.* y Luis Aurelio Ordoñez. *La Industria y el Empresariado caleño (1910-1945)*. Tesis. Maestría en Historia, Universidad Nacional de Colombia, Bogotá Noviembre de 1994.

Gran parte de los analistas del proceso de industrialización colombiano reiteran que el rápido deterioro de los términos de intercambio favoreció la inversión manufacturera, fenómeno que sumado a la devaluación y a los altos aranceles aduaneros posibilitó el crecimiento del mercado interno. Por su parte, Juan José Echavarría pone en duda esta conclusión y opta por el camino de demostrar que los desplazamientos de la oferta agregada son los que contribuyen a la formación de la industria textil entre los años de 1929 y 1939. En lo fundamental, la inversión y el cambio tecnológico son los factores que en mayor medida explican el crecimiento industrial para el período en cuestión; esta situación se beneficia de una caída del salario real bajo condiciones de oferta ilimitada de mano de obra.⁹

Junto a la acumulación de capital, la estrecha vinculación a la economía de crédito internacional contribuyó a la ampliación del mercado interno. Estadistas de la época caracterizaron la coyuntura económica de 1925 a 1935 como la prosperidad al debe. Entre 1924 a 1928 Colombia recibe cerca de 200 millones de dólares; la nación tiene acceso a un cupo de crédito de 60 millones; los departamentos de 68.05 millones; los municipios 25.83, y los bancos, 38.11 millones.¹⁰ Parte de esta suma se destinó a la ampliación de la infraestructura; los cálculos indican que se vincularon a dicha actividad más de 30 mil trabajadores y se extendió significativamente la red vial.

El aumento en la demanda repercute en un incremento en los niveles de precios. Para el cuatrenio en consideración, los precios¹¹ al consumidor alcanzaron un crecimiento acumulado de 73%.

Con la introducción de los gravámenes advalorem, mediante las reformas arancelarias de 1905 y de 1913, se establecieron altas protecciones efectivas para la fabricación de telas de algodón y de harinas de trigo. Con la deflación de "1929-31 se elevó rápidamente el efecto protector de la tarifa, a lo cual contribuyó la reforma arancelaria

⁹ Echavarría, Juan José. "Factores determinantes de la industrialización Colombiana entre 1920 y 1950", en *Revista Antioqueña de Economía* 1984, No. 14.

¹⁰ Cifras tomadas de Patiño Rosselli, Alfonso. *La Prosperidad al debe y la gran Crisis*. Edit. Banco de la República, 1981, pág 48.

¹¹ Hugo López, en su artículo: "La inflación en Colombia en la década de los veinte", publicado en *Cuadernos Colombianos* No.5, encuentra que la tasa promedio de crecimiento de los precios para los productos de origen agropecuario fue de 6.70% entre 1923-25; en el período de 1925-26 asciende a 21.46% y entre 1923-28 fue del orden de 5.45%. (Pág 89).

de 1931".¹² Este giro en la política económica rompe con el libre cambio que había imperado durante la segunda mitad del siglo XIX y el Estado se enrumba por el sendero de la protección, haciendo uso de herramientas típicamente keynesianas.

Pero sin lugar a dudas, el éxito de la intervención gubernamental sólo podía garantizarse mediante un desarrollo institucional. Las nuevas instituciones, además de responder a la nueva división social del trabajo, debían contribuir a que el Estado desempeñara el rol de árbitro en los conflictos sociales y participara en el mejoramiento de la calidad de vida de la población; en esta perspectiva, dar respuesta a las demandas sociales le otorgaba legitimidad a las diferentes administraciones.

La modernización del Estado colombiano se puede comprender en el marco de la economía de crédito internacional. Para el período en referencia, el trabajo de la Misión Kemmerer es de significativa importancia, por cuanto mediante la creación de nuevos entes de la administración pública se pretende dotar al país de un marco institucional que haga eficaz la nueva política económica.

Por medio de la ley 30 de 1922, sancionada por el presidente encargado Jorge Holguín y ratificada mediante la ley 60 por el presidente General Pedro Nel Ospina, se autorizó al gobierno para contratar una misión de expertos financieros a fin de ocuparse de las finanzas públicas.¹³ Esta ley es concertada, la Misión consulta a las agremiaciones económicas de ese entonces: la Sociedad de Agricultores y las cámaras de Comercio; además, los proyectos de ley fueron discutidos en el Congreso en sesiones extraordinarias. Destacados profesionales se integraron a la Comisión: don Esteban Jaramillo, Vicente V. Villa y Ricardo Hinestrosa Daza, este último a quien se le encomienda parte de la redacción de las diversas leyes.¹⁴

Los temas objeto de regulación fueron en su orden: La Ley 25, que consagró el Estatuto Orgánico del Banco de la República; la Ley 45 hace relación a la reglamentación de los establecimientos bancarios y crea la

¹² Montenegro, Santiago. "La política Arancelaria en la primera fase de la industrialización, 1910-1945", en Ocampo y Montenegro, *Crisis Mundial...*, Op. cit., pág. 297.

¹³ Ver Arrubla Gómez, Fabio. *Historia del Banco de la República. 60 años*, Edit. Banco de la República, Bogotá, 1983.

¹⁴ En el archivo de Vanytex (AHV), aparece en el fondo de contratos, el suscrito con Ricardo Hinestrosa Daza.

Superintendencia Bancaria; la Ley 46, sobre títulos negociables; la Ley 42, que organiza la contabilidad nacional y crea la Contraloría General de la República (Contranal); la Ley 20, orgánica del papel sellado y timbre nacional; la Ley 34, sobre la formación del presupuesto nacional; la Ley 36, sobre administración y recaudo de rentas nacionales, y la Ley 31, que fija el número y nomenclatura de ministerios.¹⁵

La fiscalización del gasto público era una las garantías dadas por el Estado para que los nuevos recursos obtenidos, ya fuese por acceso al crédito externo o por los ingresos originados en los cambios tributarios, se destinasen a obras prioritarias tendientes a integrar el mercado y a incorporar el nuevo ingrediente de la política económica: el aspecto social.¹⁶

Otro campo complementario a la fiscalización lo constituía la modernización y transparencia del sistema fiscal; la reforma que separa el cobro del impuesto de las funciones de pago de los gastos públicos apunta en esta dirección. Mediante la Ley 36, expedida el julio 10 de 1923, se consignó que en el Ministerio de Hacienda habrá una sección denominada de Rentas Nacionales a cargo de un recaudador de libre nombramiento y remoción y con un estipendio de \$300 mensuales. Bajo su responsabilidad estaba la recaudación de aduanas, renta, papel sellado, timbre nacional, consumo y todos los demás impuestos. Igualmente, se establecieron dos recaudadores nacionales delegados: el primero para impuestos y el segundo para aduanas; ambos cargos se desempeñarían desde Bogotá.

Separar las funciones de recaudo y de pago era una de las preocupaciones centrales de la Comisión de Expertos Financieros, por tal motivo se expidió la Ley 68 del 25 de octubre de 1923, la Tesorería General de la República (Tesoral) sería la encargada de los pagos. Otro aspecto contemplado en la Ley fue determinar el personal de la sección de Rentas Nacionales: en total 22 funcionarios de libre nombramiento y remoción, y se estableció que el gobierno podía nombrar jueces de ejecuciones fiscales investidos de jurisdicción coactiva.¹⁷

¹⁵ Gómez Arrubla, Fabio. *Historia del Banco.. op. cit.*, pp. 47 y 48.

¹⁶ En esta coyuntura el Estado construye un conjunto de instituciones para resolver la llamada cuestión social y en particular lo referente a medidas de higiene y la resolución del conflicto entre capital y trabajo, Un tratamiento sobre este tema se puede encontrar en Jacques Donzelot, *L'invention du social*, Paris Gallimart, 1984 y Robert Castel. *La metamorfosis de la cuestión social*, Buenos Aires 1997.

¹⁷ *Leyes de Colombia*.

Estas transformaciones en la órbita del Estado posibilitaron el impulso que tuvo la economía durante el período comprendido entre 1923 y 1928. En los cálculos realizados por la CEPAL para estos años,¹⁸ se encontró que el PIB creció, entre 1916 y 1928, a una tasa promedio anual del 8.6%. El cuadro No. 1 muestra algunos indicadores del sector externo, del comportamiento de los precios y del balance fiscal.

Cuadro No.1
Indicadores económicos 1923-1928

AÑO	BALANZA COMERCIAL (1)	SALDO DEUDA (2)	% INFLACION	BALANCE FISCAL (3)
1923	-6.7	24.1	n.d	n.d
1924	23.7	28.4	11.00	n.d
1925	-12.2	29.9	18.00	1.80
1926	-12.1	66.4	19.07	-0.18
1927	-29.5	137.7	5.11	-3.05
1928	-28.1	230.2	17.09	-4.54

1. Saldo de comercio de bienes en millones de US\$. Fuente: Banco de la República, *Principales indicadores económicos 1923-1992*.

2. Tomado de Fabio Sánchez. "Aspectos Monetarios de la Gran Depresión en Colombia: 1928-1936".

3. Déficit fiscal como porcentaje del PIB. Adolfo Meisel, *El Banco de la República*, pág. 276.

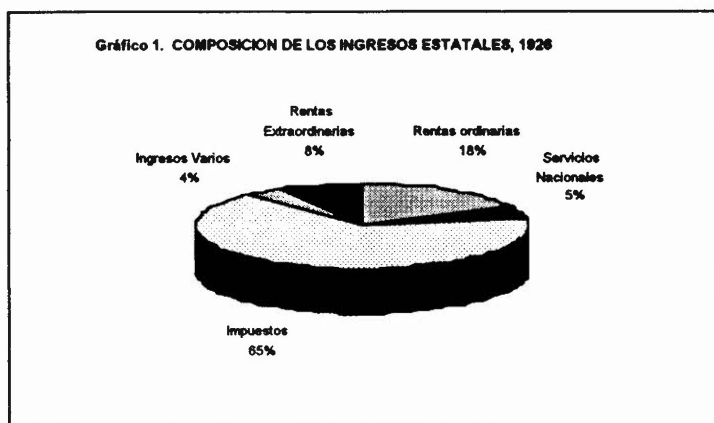
Un aspecto sobresaliente de los anteriores datos es que a pesar de existir una tendencia al alza en las importaciones, que incrementa los ingresos tributarios provenientes de los aranceles aduaneros, se registra un balance fiscal negativo para los tres últimos años del período en consideración.

Este desfase de la hacienda pública es originado por el incremento de los gastos reales del gobierno central que, entre 1924 y 1928, crecieron en cerca del 19% promedio anual, llegando a representar el 4.54% del PIB del año de 1928. Con este resultado, el gobierno nacional recurrió al endeudamiento externo y la deuda externa de largo plazo del gobierno central pasó de US\$21 millones en 1923 a US\$71 millones en 1928.¹⁹ Para 1926, en la composición de los ingresos estatales la mayor

¹⁸ Datos tomados de *Principales Indicadores Económicos 1923-1992*, Edit. Banco de la República, 1993, pág. 147.

¹⁹ Meisel Roca, Adolfo. "La creación del Banco de la República y primeras reformas", en *El Banco de la República. Antecedentes, evolución y estructura*. Ed. Banco de la República, Bogotá, 1990.

participación la tienen los impuestos con un 65% y las denominadas rentas ordinarias con 18% (gráfico 1).



Fuente: Memoria de Hacienda, 1927.

La tributación dependía de los ingresos percibidos por la aduana, que representaba el 65.1% de los impuestos totales y el 43% del total de las rentas nacionales; los impuestos al consumo y los de renta tenían una muy baja participación en el total de los impuestos (2.56 y 2.74% respectivamente) y eran superados por el pago de los derechos consulares que representaban el 8.33% y por lo recaudado a través del recargo del 10% (6.667%). Dentro de las rentas ordinarias, la mayor participación correspondía a la explotación de los ferrocarriles: el del Pacífico aportaba el 41.28% a estas rentas y el de Girardot, el 15.94%; las salinas terrestres hacían parte de las rentas ordinarias y representaban el 13.28%. Es de anotar que las rentas extraordinarias correspondía en su totalidad al último de los desembolsos (\$5.000.000) de la indemnización de Panamá.

El manejo macroeconómico de la crisis

La crisis mundial tuvo un impacto severo sobre la demanda agregada, pero los planes de ajuste permitieron suavizar su impacto sobre el PIB. El reto de superar los efectos de la crisis mundial, condujo al gobierno a implementar nuevas formas de intervención estatal, adecuadas a la nueva concepción del Estado como regulador de la vida económica.

A partir de 1929, se produjo una fuerte caída de las reservas internacionales, la cual dio lugar a una severa contracción monetaria y fiscal. La baja en el precio internacional del café y la suspensión de los

préstamos extranjeros, precipitaron una enorme salida de oro al exterior creando déficit tanto en la balanza comercial como en la cuenta de capital; por su parte, el descenso de las importaciones disminuyó considerablemente los ingresos públicos. Así, el gobierno tuvo que enfrentar simultáneamente la interrupción de los flujos de capital, la reducción de los impuestos a las importaciones y los mayores pagos por la deuda externa adquirida durante los años de bonanza. El resultado de la contracción monetaria y fiscal fue una recesión severa con caídas del PIB tanto en 1930 como en 1931.²⁰

Durante el gobierno de Olaya Herrera llegó al país, por segunda ocasión, la misión de asesores financieros dirigida por el profesor Kemmerer.²¹ Con el propósito de contribuir a contrarrestar el deterioro económico del país originado por el impacto de la Gran Depresión, la Misión se fijó como meta el estudio de la política bancaria y monetaria, la organización del sistema tributario, la organización del crédito público interno y externo, la administración de las aduanas, el presupuesto, la contabilidad y el control fiscal.

La orientación económica de la Misión Kemmerer, que defendía el sostenimiento del patrón oro, hacía recaer el peso del ajuste sobre las políticas monetaria y fiscal. Si en coyunturas de prosperidad se hacía necesario la transparencia administrativa para garantizar el éxito del recaudo y la eficiencia del gasto, en momentos de crisis estas mismas labores se asociaban a una disminución del gasto y a una mayor racionalidad administrativa; en este contexto, la segunda misión de expertos financieros se ocupó también del aspecto administrativo de los impuestos.

Los cambios realizados en materia monetaria no alteraron los principios básicos de mantenimiento del patrón oro y el ajuste automático de los procesos monetarios. Tomando como base las recomendaciones de la Misión se promulgaron las Leyes 73, 57 y 82 de 1931. Con la primera se amplió el cupo oficial en el Banco de la República, se extendieron las posibilidades de aplicación de las operaciones de mercado abierto y se redujo el encaje del Banco. Con la segunda se autorizó a los bancos accionistas a computar como encaje legal la totalidad de los depósitos disponibles que sin interés tuvieran en el Banco de la República,

²⁰ Sánchez Torres, Fabio. *A monetary history of Colombia during the interwar period, 1920-1939*, New Brunswick, 1993, pág.72. Ocampo, José Antonio, "Crisis mundial y cambio estructural (1929-1945) en Ocampo, J.A. (editor), *Historia económica de Colombia*, Fedesarrollo-Siglo XXI, Bogotá, 1987, pág.219.

se creó la Caja de Crédito Agrario y la Caja Colombiana de Ahorros, se fijó en 5% la tasa de redescuento para obligaciones de prenda agraria y el 6% para los demás y se llevó a cabo la afiliación del Banco de la República al International Bank of Settlements. Con la Ley 82 se autoriza la reforma de los estatutos del Banco y los cambios en la destinación de sus utilidades.²²

A mediados de 1930, se abre paso en la opinión pública la idea de llevar a cabo una política anticíclica, en la cual se aumente la emisión y el crédito del Banco de la República y se amplíe el volumen de préstamos de los bancos comerciales. Sin embargo, la administración Olaya Herrera resistió por un tiempo las presiones, por considerarlas perniciosas para la estabilidad del patrón oro.

La suspensión de la convertibilidad de la libra esterlina el 4 de septiembre de 1931 generó un pánico financiero que obligó al gobierno al alterar radicalmente su política. A fines de 1931, la crisis económica asumió tan graves proporciones que el Congreso invistió al Poder Ejecutivo de facultades extraordinarias para afrontar la situación. Bajo esta circunstancia se estableció el control de cambios y de importaciones, se abandonó la convertibilidad del peso y se instituyó una prima a favor de las exportaciones de café, equivalente al 10% de los giros provenientes de dichas exportaciones.

En un intento por propiciar la recuperación económica, el gobierno contrató con el Banco de la República la administración de la renta de salinas a cambio de un empréstito de \$16 millones para capitalizar la Caja de Crédito Agrario, superar el déficit fiscal, saldar sus deudas con los departamentos y realizar un plan de obras públicas.²³

En este ambiente, la política de crédito al sector privado se hizo muy activa. El gobierno estableció topes para las tasas de interés, extendió los términos de todos los préstamos y permitió a los deudores pagar la mitad de sus obligaciones con cédulas hipotecarias y bonos del Estado,

²¹ Una presentación de esta misión se encuentra en Salomón Kalmanovitz y Mauricio Avella "Barreras del desarrollo financiero: las instituciones monetarias colombianas en la década de 1950", en *Borradores semanales de economía*, Santafé de Bogotá, Banco de la República, 1998.

²² Melsel Roca, Adolfo. *Op. cit.* págs. 343 y ss.

²³ SÁNCHEZ, Fabio. "Aspectos monetarios de la gran depresión en Colombia: 1928-1936, *Cuadernos de Economía* No.14, Universidad Nacional de Colombia, pág. 208.

reduciendo en un 20% aproximadamente el valor real de todas las deudas; finalmente, a mediados de 1933 se recortaron, por decreto, todas las deudas hipotecarias en un 40%. Esta última medida, solicitada insistentemente por los cafeteros, condujo a la liquidación de todos los bancos hipotecarios privados cuya cartera fue comprada por el Banco Agrícola Hipotecario.²⁴

Algunos de los efectos de la crisis mundial y de la política económica aplicada para morigerarlos, se pueden apreciar en el cuadro No.2

Cuadro No. 2
Indicadores económicos 1929-1934

AÑO	BALANZA COMERCIAL	SALDO DEUDA	VARIACION PIB	% INFLACION	BALANCE FISCAL
1929	-14.2	249.1	3.5	8.3	-0.09
1930	41.5	246.7	-0.8	-19.7	-0.36
1931	50.0	245.5	1.5	-21.5	0.38
1932	34.2	243.8	6.6	-24.4	0.13
1933	14.2	-	5.6	-41.4	-1.16
1934	33.4	-	6.3	39.6	1.05

FUENTES: Banco de la República, *Op. cit.*, Fabio Sánchez, *Op. cit.* y Adolfo Meisel. *Op. cit.*

Complementario al plan económico para superar la crisis, el gobierno se fijó como meta reducir el déficit fiscal. Como puede apreciarse en el cuadro anterior, en 1929 el déficit fue de 0.09% del PIB y un año más tarde se incrementó a 0.36%. Los ingresos totales de la nación cayeron entre 1928 y 1932 en un 53% (de \$107.4 a \$50.2 millones) y el gasto público, en el mismo período, pasó de \$119.3 a 50.2 millones.²⁵

El declive del comercio inducido por la disminución en los ingresos cafeteros, el recorte del gasto público y la contracción en los préstamos externos contrarrestaron los efectos de la disminución de los precios de bienes importados, generando una descenso cercano al 78% en precio y 70% en volumen.²⁶ La caída en el gasto se reflejó en una paralización de las obras públicas, en disminuciones de personal y en deterioro de los salarios de los trabajadores del Estado.

²⁴ Ocampo, J.A. *Op. cit.*, pág.221

²⁵ SANCHEZ, Fabio. "Aspectos monetarios ...", *Op. cit.* Pág. 204.

²⁶ *Ibid.*

De acuerdo con el diagnóstico de la Misión Kemmerer, el déficit fiscal representaba un poco más del 50% del presupuesto nacional; su eliminación sólo era posible mediante la conjunción de tres elementos: reducción de gastos, creación de nuevos ingresos y contratación de empréstitos.²⁷

El gobierno inició desde mediados de septiembre de 1930 la reducción de gastos de funcionamiento y una mayor centralización fiscal. Se derogó la Ley 88 de 1928 que obligaba a la nación a reconocer a los departamentos los perjuicios derivados de la lucha antialcohólica, y con la Ley 78 de 1930 se suspendió, a partir del primero de enero de 1931, la participación de los departamentos y municipios en los productos del impuesto sobre la renta;²⁸ esta medida afectó sensiblemente a las regiones. La Misión Kemmerer aconsejaba al gobierno que fuera reduciendo paulatinamente dichas participaciones, para evitar los males de una súbita supresión de esa clase de pagos.²⁹

Para fortalecer los ingresos, la Misión de consejeros financieros norteamericanos sometió a la consideración del gobierno nacional un proyecto de modificación al impuesto sobre la renta,³⁰ que se convirtió en la Ley 81 de 1931. Esta Ley modificó lo relativo al mecanismo de tasación y a la determinación de la renta gravable, que en sus puntos más sobresalientes contemplaba: exceptuar del impuesto sobre la renta

²⁷ Desde finales del año de 1929 la austeridad en el gasto se convirtió en uno de los ejes de la política económica: "La orientación de la política fiscal en los momentos actuales, debe ceñirse al propósito firme de realizar los siguientes fines: revisión de las leyes de gastos en forma que consulte las entradas efectivas de las rentas y garantice el equilibrio real de los presupuestos nacionales". Francisco de Paula Pérez. *Memoria de Hacienda 1929*. Edit., Banco de la República, 1990, pág. 18.

²⁸ Cruz Santos, Abel. "Economía y hacienda pública", en *La historia extensa de Colombia*, Ed. Lerner, Bogotá, 1965, Tomo XV, vol. 2, pág. 240-241.

²⁹ Jaramillo, Esteban. *Memoria de Hacienda, 1932*.

³⁰ El Impuesto progresivo sobre la renta fue organizado por medio de Ley 64 de 1927; según Francisco de Paula Pérez, el producido por este Impuesto fue de \$1.270,158 en el año en cuestión, y en 1928 se obtuvo la suma de \$3.196,004, lo que representa un aumento de 151%. De otra parte, los efectos sociales obtenidos por la implantación del impuesto progresivo -a juicio de este Ministro de Hacienda- fueron: Reducción del número de contribuyentes, al quedar excluidos los que tenían rentas menores de \$1.200; aceptación por parte de todas aquellas personas cuyas rentas son gravadas con porcentajes pequeños; conformidad de los individuos o entidades que obteniendo grandes utilidades soportan un porcentaje más elevado; acogida general del gravamen. *Memoria de Hacienda, 1929*, pág. 62.

las ventas ocasionales de bienes muebles e inmuebles, esta medida se llevaba a cabo especialmente por razones prácticas ya que en su momento no era posible realizar avalúos comerciales exactos; no se aceptaban deducciones que representaran pagos a terceras personas, a menos que la información fuera suficientemente completa, lo que permitía tener información de otros contribuyentes, también la aplicación de deducciones por depreciación y agotamiento de propiedades empleadas en el negocio o industria. Se introdujo por primera vez la retención en la fuente del impuesto causado sobre pagos de ciertas rentas.³¹

La estructura tributaria del período 1931-1935 y la evolución de los recaudos generados se pueden apreciar en el cuadro No. 3 y el gráfico No. 2. La estructura se basaba en la Ley 64 de 1927, en la cual se regulaba el régimen de renta global, se establecía un impuesto a las utilidades obtenidas por las sociedades anónimas, se otorgaba al accionista la deducción de su renta gravable y, por primera vez, se fijaba una tarifa de carácter progresivo en lugar de la proporcional, que grava con el 1% la renta líquida en cuanto excediera de la exenciones establecidas.

Por su parte, en el renglón de impuestos indirectos se contemplan los de producción y consumo, los de servicios y los de timbre y papel sellado. El impuesto al consumo fue reemplazado en 1932 por los gravámenes a gaseosas, grasas, cigarrillos, fósforos y naipes; el impuesto al consumo de gasolina permaneció vigente; en producción se gravó la explotación de minas particulares y la producción de llantas. En el ramo de servicios existe una enorme diversidad: los correspondientes a salud (sanidad y lazaretos), los destinados a algunas obras públicas (canalización), los que gravan la movilización (pasajes), los que tiene que ver con actividades comerciales (primas de seguros) y los referentes a servicios estatales (registro nacional, patentes y marcas); dentro de este grupo de servicios fueron incluidos los gravámenes establecidos para sufragar los gastos que demandaba el conflicto con el Perú y que se denominaron de defensa nacional.

³¹ Restrepo, Gonzalo. *Memoria de Hacienda 1941*. Imprenta Nacional, Bogotá, 1941.

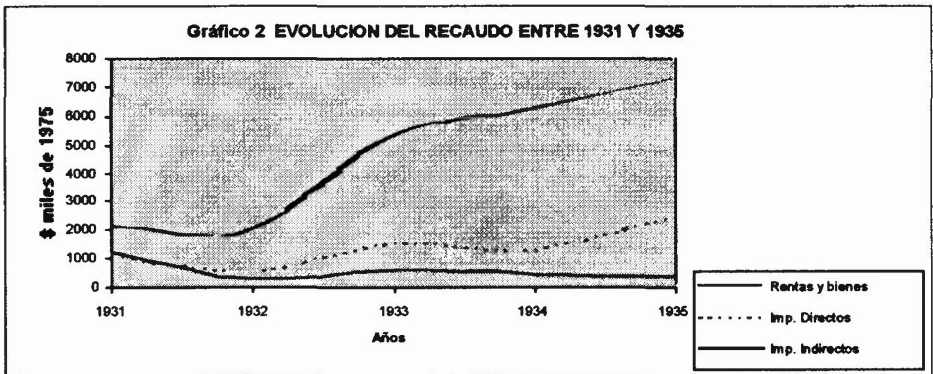
Cuadro No. 3
Estructura y evolución de los recaudos DIN 1931-1935
(Miles de pesos)

CONCEPTO	1931	1932	1933	1934	1935
TOTAL RECAUDO DIN	10804	9387	10470	15699	20465
1. RENTAS Y BIENES NACIONALES	2925	1012	887	934	585
Minas de Muza y Coscuez	NR	1	1	0	0
Minas de Supia y Marmato	NR	6	16	27	34
Salinas terrestres	2034	60	66	64	62
Salinas marítimas	861	928	783	827	735
Pesca de perlas	5	0	7	0	0
Arrendamiento de bosques nacionales	2	0	0	0	2
Productos de bienes nacionales	23	17	15	16	26
2. IMPUESTOS DIRECTOS	2660	1862	2163	2618	4980
2.1. SOBRE INGRESOS	2279	1503	1710	2026	4340
Renta	2279	1503	1710	2026	4340
2.2. SOBRE PROPIEDAD	381	359	453	529	640
Herencias, sucesiones y donaciones	381	359	453	529	640
3. IMPUESTOS INDIRECTOS	5220	6513	7420	12147	14627
3.1. SOBRE PRODUCCION Y CONSUMO	2569	2659	2684	6866	8812
Consumo de gasolina	921	1245	1391	1876	2037
Minas de particulares	12	10	33	43	43
Consumo	1636	NR	NR	NR	NR
Bebidas gaseosas y gas carbónico	NR	174	127	183	230
Consumo de grasas y lubricantes	NR	146	172	204	201
Consumo de fósforos y naipes	NR	551	902	988	940
LLantas	NR	38	59	72	69
Consumo cigarrillos nacionales	NR	495	NR	NR	NR
15% compra oro físico y giros	NR	NR	NR	3500	5293
3.2. SOBRE SERVICIOS	1323	1534	2456	2401	2555
Registro nacional	209	242	129	NR	NR
Pasajes	218	96	97	144	167
Sanidad y Lazaretos	105	64	76	87	108
10% giros al exterior	NR	329	304	182	145
Canalización	638	416	469	497	560
Patentes y marcas	12	10	4	6	12
Primas de seguros	NR	67	51	51	64
Fondo de defensa nacional	140	134	171	188	189
Extraordinarios de defensa nacional					
-Giros al exterior, 10% adicional	NR	96	304	183	146
-Aparatos telefónicos	NR	19	120	129	160
-Lotería y billetes de rifa	NR	6	519	614	725
-Espectáculos públicos y apuestas	NR	56	212	288	279
-Intereses bonos empréstito patriótico	NR	NR	NR	32	NR
3.3. GRUPO DE TIMBRE					
Papel sellado y timbre nacional	1329	2321	2280	2880	3259

FUENTE: CONTRANAL. Informes Financieros.

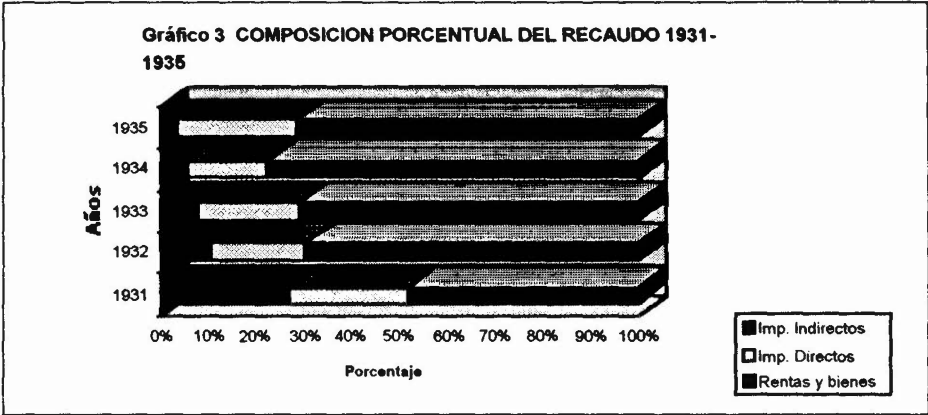
NR: No hay recaudo.

Del total de los impuestos nacionales la Dirección de Impuestos Nacionales recaudó un promedio del 35% entre 1931 y 1935; en este mismo período el recaudo por concepto de aduanas y recargos osciló alrededor del 65%. Al considerar el conjunto del quinquenio se aprecia que el crecimiento del recaudo total de la DIN aumentó en un 123% en términos reales, especialmente por la dinámica seguida por los impuestos indirectos que desde ese momento aun reportan un gran avance; situación contraria es la de las rentas y bienes nacionales que cada vez muestran una mayor caída; en el período en estudio se registró un descenso del 65%. Por su parte, los impuestos directos reportan un muy lento crecimiento en comparación con los indirectos, pues apenas crecen 59% en el quinquenio (ver gráfico 2).



Fuente: Cálculos con base en el cuadro No. 3.

Esta desigual evolución también es reflejo de la importancia que tiene cada uno de los gravámenes dentro de la estructura general. Los impuestos indirectos pasan de representar el 48.3% en 1931 a ser el 71.5% en 1935, circunstancia que se debe en gran medida a la pérdida de participación de las rentas y bienes nacionales que para los mismo años pasaron de 27% al 4.2%; los impuestos directos, aun cuando tuvieron algunas oscilaciones en su comportamiento, iniciaron y cerraron el período con una contribución alrededor de 24% (ver gráfico 3). Así las cosas, hasta antes de la reforma tributaria de 1935 el elemento dominante en el recaudo de la Jefatura de Rentas fueron los impuestos indirectos.



Fuente: Cálculos con base en el cuadro No.3.

Entre los impuestos indirectos, los gravámenes a la producción y al consumo constituyen para este período, el 48.5%, en promedio; para el último año en consideración su contribución alcanza el 60%. La gasolina tiene, igualmente, un alto grado de significación en el sistema tributario, para 1932 representa el 19% del total de los impuestos indirectos y su participación se reduce sensiblemente en el año de 1935, llegando al 13.9%.

El comportamiento de los impuestos directos depende principalmente del de renta y complementarios, más del 80% se origina en esta clase de tributos. Sin embargo, este impuesto tienen una baja participación en el total de impuestos nacionales: al comenzar el período su contribución es del 8%, los siguientes dos años son de descenso en el volumen de recaudo; en 1934, a pesar del crecimiento nominal, su participación es apenas del 5%, y en 1935 se registra el 9%.

Uno de los factores que modificó la estructura tributaria revisada en 1931 fue la guerra con el Perú. Para hacerle frente a los gastos militares que demandaba el conflicto, el gobierno estableció la ley 12 de 1932, denominada ley de impuestos de defensa nacional. Este mandato y su decreto reglamentario No.1558 crean unos impuestos destinados a sufragar el empréstito de defensa nacional contratado con los particulares a través de la suscripción de bonos:

- 10% sobre el valor de cada boleta de entrada personal a espectáculos públicos de cualquier clase y por cada boleta o tiquete de apuestas en toda clase de juegos permitidos o cualquier otro sistema de repartición de sorteos.
- Un 5% sobre el valor de los billetes de rifas y el 10% del valor de los billetes de lotería que componen cada sorteo.
- 20% sobre los giros destinados a residentes en el exterior salvo para sostenimiento de estudiantes que no exceda de \$100.
- 50 centavos mensuales por cada aparato telefónico de uso particular y se rebaja a 10 centavos el pago por cada extensión o derivación.

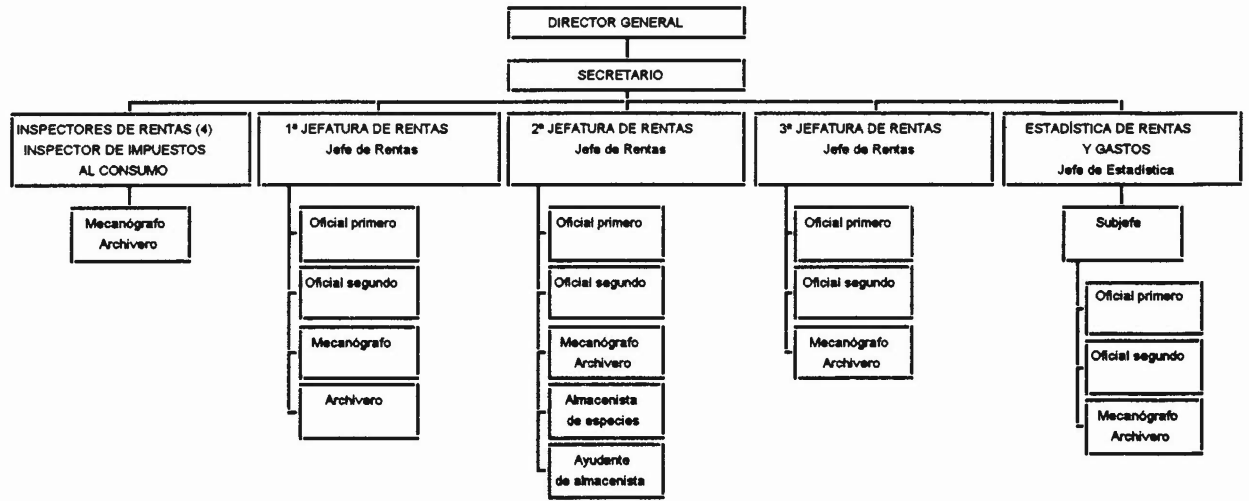
Como componente de los recaudos de la Dirección General de Rentas se encuentra, también, el producto de las Rentas y Bienes Nacionales. Las rentas provienen de la explotación marítima y terrestre de sal, de las minas de esmeraldas (Muzo y Coscuez) y de las minas de oro (Supía y Marmato), de la pesca de perlas y el arrendamiento de bosques nacionales. Con excepción de las salinas, el recaudo por rentas nacionales es muy bajo, en general las rentas nacionales parecen destacarse por su poca estabilidad en los resultados monetarios que arroja. En 1932, una buena parte de las salinas pasa a ser administrada por el Banco de la República, hecho que explica el fuerte descenso en el recaudo de la Dirección de Rentas por este concepto.

Dirección General de Rentas Nacionales

A nivel de la administración del sistema tributario la Ley 81/31 de reforma tributaria concibió una organización centralizada, la cual fue estatuida con la Ley 43 de 1931. Con esta última medida se crea la Dirección General de Rentas e Impuestos Nacionales, con divisiones regionales denominadas Administraciones de Hacienda.

La institución quedó compuesta por el nivel central y las administraciones de hacienda. El nivel central se conformó con tres secciones: Primera, a cargo del Jefe de Rentas Nacionales, encargado de los impuestos sobre los ingresos (renta, sucesiones y donaciones y fondo de defensa nacional); la segunda, a cargo del segundo Jefe de Rentas Nacionales, con la misión de administrar y vigilar la recaudación de los impuestos sobre producción, consumo y servicios (consumo, timbre y

DIRECCIÓN GENERAL DE RENTAS E IMPUESTOS NACIONALES 1931 NIVEL CENTRAL



Fuente: Diseño con base en la Ley 43 de 1931

papel sellado, pasajes, gasolina, fluvial y las rentas provenientes de las salinas marítimas, terrestres y pesca de perlas); la tercera era la de estadística, encargada de formar, compilar y publicar las estadísticas completas de las rentas nacionales y de los gastos para la administración y recaudo de estas. El total de funcionarios del Nivel Central sería de 30.

El Decreto 608 de marzo 31 de 1931 establece una tercera jefatura; que no obstante es provisional en tanto cursa en el Congreso la Ley sobre régimen aduanero, este jefe se encargará la administración y supervigilancia general de la renta de aduanas. La Ley 81 de 1931 de reforma tributaria, que modificaba el Decreto 59 de 1924 y la Ley 64 de 1927, adscribió a los administradores de hacienda la función de recibir las declaraciones de renta, determinar las rentas gravables e imponer los respectivos gravámenes en primera instancia.

Esta transformación es de significativa importancia si se la compara con la adoptada mediante el Decreto 59 de 1924. En esta última disposición, para la determinación de la renta líquida y fijación del gravamen se creó en cada municipio una Junta Municipal del Impuesto de la Renta, constituida por el Alcalde, el Tesorero y el Personero municipales y el Recaudador de Hacienda Nacional, quien actuaba como secretario. Con excepción del secretario, cada uno de los miembros de la Junta prestaba sus servicios ad-honorem, el desempeño de esta función era de aceptación forzosa, pero se les recompensaban esos servicios eximiéndolos del pago del impuesto sobre la renta.

A juicio de eminentes hacendistas que ocuparon el Ministerio de Hacienda, como Esteban Jaramillo y Francisco de Paula Pérez, "la fijación de la renta gravable por medio de juntas es deficiente y peligrosa, porque estas juntas se componen, fuera de las capitales de los departamentos y aún en algunos casos en esas mismas capitales, de personas de la localidad que ocupan puestos oficiales de carácter político que prestan sus servicios sin remuneración y que generalmente no tienen preparación técnica para desempeñar acertadamente sus funciones. Tratándose pues de personas sin independencia, sin interés y sin conocimientos, no es raro que su obra haya sido en extremo deficiente"³².

³² Otra deficiencia administrativa era la falta de información de los registros de los contribuyentes que favorecía la evasión. Francisco de Paula Pérez. *Memoria de Hacienda*, 1931, pág 51.

En las capitales de departamento, las juntas del impuesto se componían de tres vecinos — con sus respectivos suplentes — nombrados por la recaudación general de rentas nacionales. En las mismas capitales, además de la Junta Municipal, había una Junta Central del impuesto sobre la renta, ante la cual se surtían las apelaciones contra las liquidaciones del impuesto practicadas por las juntas municipales. Contra las providencias de las juntas centrales no había recurso distinto de la acusación ante los tribunales de lo contencioso administrativo. La reforma de 1927 dejó el sistema dual, en el que las administraciones de hacienda recaudaban y organizaban los impuestos, y las juntas municipales y centrales calificaban la renta de los contribuyentes y señalaban el gravamen.³³

Refiriéndose a esta forma de funcionamiento de la Administración tributaria, la Misión de consejeros financieros en su exposición de motivos del proyecto, afirmaba: “La Misión ha llegado a la conclusión que las dos deficiencias principales de la presente Ley [64 de 1927], que contribuye a su evasión a la inequidad en su aplicación, residen en el sistema administrativo del impuesto y en la falta de una adecuada información que permita a las autoridades fiscales descubrir evasiones de rentas”.³⁴

Sobre los defectos de la administración de los impuestos, la Misión señalaba como una de las principales dificultades el que la determinación de la renta de los contribuyentes estuviera a cargo de Juntas, por ello recomendó su supresión:

“una gran objeción que puede hacerse a las Juntas es que, fuera de las capitales de Departamento, están formadas por personas que usualmente se ocupan en actividades políticas, que sirven sus cargos sin remuneración alguna y que las más de las veces no tienen en mira en su actuación otra cosa que su posición política, en vez de una valerosa aplicación del texto legal. El resultado de todo esto es que sus decisiones muchas veces son dictadas por el favoritismo. Tales males son inherentes a la determinación de la renta por políticos y otras personas que dependen de ellos para su subsistencia, preocupándose solamente de alcanzar la buena voluntad de amigos y políticos profesionales. (...) Pero el defecto más serio que puede imputarse a las Juntas es su autonomía. Una decisión tomada por una Junta Municipal sólo puede ser apelada ante la Junta Central. Los funcionarios encargados de la administración y recaudación del impuesto no tienen acción ninguna contra las decisiones de las Juntas, ni pueden obligar a estas a cambiar sus providencias”.

³³ Restrepo, Gonzalo. *Memoria de Hacienda, Op.cit.*, págs. 133 y ss.

³⁴ Restrepo, Gonzalo. *Op. cit.* pág.138

La Misión también pidió que se reformara la Constitución para permitirle a los funcionarios de hacienda hacer el examen de los libros y papeles privados del contribuyente. Esta diligencia no podía llevarse a cabo porque mediante la Ley 56 de 1918 el gobierno había liberado al contribuyente del juramento que debía prestar al rendir su informe y prohibió obligar al declarante a exhibir sus libros de cuentas y papeles de negocios. Este era indudablemente uno de los mayores inconvenientes para reducir el nivel de evasión.³⁵

Con el propósito de lograr las transformaciones comentadas, la Misión de Consejeros Financieros presentó un proyecto de ley que seguía los lineamientos fijados en su anterior visita al país, el cual fue base para la expedición de la Ley 43 de 1931 que ya se ha mencionado.

En dicha Ley se centraliza la administración y se establece la supervigilancia general de las rentas. La organización quedó a cargo del Director General, el cual era designado por el gobierno para un período de cuatro años y sólo podía ser removido de su cargo por medio de decisión judicial y por razones de mala conducta o mal desempeño de las funciones.

El proyecto de ley había previsto un período de seis años y un sueldo mínimo entre \$600 y \$1.000, puesto que como una garantía del buen manejo que podría tener la Dirección de Impuestos, “la Misión recomienda enfáticamente que el Gobierno, al ejercer sus facultades para fijar los sueldos de estos empleados, no vacile en pagarlos suficientemente altos para atraer y retener a hombres adecuados para los puestos”.³⁶

Al estipular el tiempo y los topes de salario se perseguía hacer de la Dirección de Impuestos un cargo suficientemente atractivo para inducir a que hombres con capacidad lo aceptaran, darle permanencia a la administración y desvincularla de la política. El argumento para sostener esta intención era muy claro: “no se puede esperar que un hombre de grandes habilidades abandone un negocio lucrativo o un buen sueldo

³⁵ “Un obstáculo en la legislación colombiana, y es el principio constitucional que prohíbe registrar los papeles privados, salvo el caso de pruebas judiciales. Hasta que ese principio sea reformado en el sentido de permitir la inspección de libros y papeles para los efectos del impuesto, no será posible esperar una labor eficaz y sólida para gravar a los contribuyentes en forma acertada y justa”. Francisco de Paula Pérez. *Memoria de Hacienda 1931*, págs 52-53.

³⁶ Pérez, Francisco de Paula. *Ibid.*

para aceptar un puesto público pobremente pagado, y cuya tenencia depende de los cambios y veleidades de la fortuna política".³⁷ El rango de la asignación mensual aprobada para el director general se situó entre \$500 y \$1.000.

La falta de claridad acerca del régimen laboral de los empleados públicos se intentó subsanar por medio de las atribuciones conferidas al Director de Rentas. Este funcionario sería el encargado de fijar los reglamentos para el servicio público en tal dependencia del Ministerio de Hacienda. Por estas atribuciones los empleados subalternos podían ser nombrados y removidos por el gobierno a solicitud del Director General, podía también reclamar del Administrador Departamental de Hacienda Nacional la suspensión o remoción de cualquier empleado nombrado por ellos. Estaba dentro de su gestión imponer multas de \$10 a \$500 a los empleados o particulares que desobedecieran sus órdenes legales; no obstante, las multas eran apelables ante el Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

El desempeño de las funciones de Director, Administrador y Recaudador de Hacienda podía ejercerse previo el pago de una caución. La garantía de la fianza que debían prestar los empleados podía adoptar varias modalidades: depósitos bancarios, pagaderos a la orden del tesoro nacional; firma personal de uno o dos fiadores, hipotecas, bonos emitidos por el gobierno, cédulas hipotecarias de los bancos, o finanzas de compañías de seguros. Cuando la cuantía de la fianza pasaba de \$1.000 debía prestarse garantía hipotecaria o prendaria, salvo el caso en que el fiador fuera una compañía de seguros legalmente establecida.³⁸

Como responsable de la recaudación estaba, en primer lugar, el Director General de Rentas Nacionales; en segunda instancia las Administraciones y las recaudaciones, que eran en la práctica las encargadas de recibir los pagos de los contribuyentes. Estos funcionarios estaban obligados a organizar, fiscalizar y recaudar todas las rentas e impuestos nacionales que tuvieran adscritos, y eran responsables de todo perjuicio que sufriera la Nación por negligencia, descuido o abandono en el cumplimiento de sus deberes o por la incorrecta

³⁷ Pérez, Francisco de Paula. "Exposición de Motivos del proyecto de ley "sobre la administración y recaudación de rentas nacionales", en *Anales del Senado* No.153, diciembre 17 de 1930.

³⁸ Ministerio de Hacienda y Crédito Público, *Decreto* 1209 de julio 14 de 1932.

aplicación de las disposiciones establecidas. Se fijó, también, que los administradores y recaudadores de Hacienda Nacional fueran responsables de las sumas que se dejaran de cobrar en el impuesto sobre la renta, a menos que comprobaran haber agotado todos los recursos legales para hacer efectivo el pago. La multa que estipulaba la Contranal, para los casos de omisión de formalidades, podía alcanzar la suma de \$100.

En los municipios en donde por cualquier causa no era posible el establecimiento de una Recaudación de Hacienda Nacional, el Ministerio de Hacienda adscribía tales funciones al jefe de la oficina Telegráfica o de Correos. En tal situación, este empleado tenía derecho al porcentaje fijado a los recaudadores municipales, quienes devengaban como honorarios el 7% sobre las sumas que recaudaban por concepto de rentas e impuestos nacionales. Esta modalidad contractual fue derogada en la reforma de 1936, al ser suprimidos los honorarios por porcentaje y en su reemplazo fijar relaciones salariales.

Para lograr un mejor control del recaudo, el funcionario responsable debía contar con una lista de las personas que obtenían renta en cada municipio, estudiar las declaraciones de renta y remitirlas a la administración, supervigilar —por medio de visitas— a las entidades correspondientes el pago de los impuestos indirectos y librar las ejecuciones contra los deudores del impuesto. Esta última tarea daba pie para que la labor de jurisdicción coactiva, encargada originalmente al Director de Rentas e Impuestos Nacionales, pudiera ser delegada.

El ramo de especies venales, que comprende la venta de estampillas y papel sellado, tenía una forma diferente de operación. En esta transacción, los expendedores recibían como remuneración un porcentaje de la venta (en 1931 se fijó un límite de \$20 al máximo del porcentaje del total de ventas de papel sellado y estampillas de timbre y de sanidad, que hacían los recaudadores).

Hasta entonces, la venta de especies venales corría a cargo de funcionarios de las Recaudaciones de Hacienda Nacional. A partir del 1 de marzo de 1932, la venta al público de papel sellado, estampillas de timbre nacional y de sanidad para lazaretos, se hace por expendedores particulares, excepto en algunos municipios, y sin derecho a porcentaje. El Ministerio de Hacienda determinaba el número de expendios en cada municipio y el máximo de ventas que podía hacer cada expendedor; por su parte, los expendedores se comprometían a comprar de contado,

conservar existencias, mantener abierto al público el expendio por lo menos ocho horas diarias y a no vender a precios distintos del nominal. La ganancia para los particulares provenía del diferencial de precios ofrecido por el gobierno, éste por intermedio de las Administraciones les vendía las especies venales al precio nominal menos el 4%.³⁹

En 1932, desde el 1 de julio se rebaja al 2% el descuento en la venta de papel sellado y estampillas. Además se circunscribe el establecimiento de expendios particulares a las capitales de los departamentos, en los demás municipios la venta de especies de timbre y papel sellado se haría por los respectivos recaudadores que tendrán derecho al 2% además del 7% por desempeñar la función. La provisión de especies venales la harían los administradores principales a los de círculo y estos a su vez lo harían a los recaudadores municipales.

Finalmente, en 1936, al crearse la Sección sexta -Almacén General de Especies- a cargo de un funcionario denominado almacenista general de especies, el gobierno nacional toma a su cuidado la distribución de las especies (timbre, papel sellado y consumo) a todas las administraciones principales de hacienda y las recaudaciones de circuito de primera y segunda categorías.

De acuerdo con la legislación promulgada, la fiscalización figuraba como una de las preocupaciones centrales de la administración tributaria. Esta función se desarrollaba no sólo para controlar la debida aplicación de las normas, sino también como una manera de instruir al personal. Con el ánimo de fortalecer esta área, los inspectores y visitadores fueron investidos de jurisdicción coactiva y podían actuar en unión con los juzgados municipales y de circuito.

Con la reorganización de 1931 se estatuye el cargo de agente especial de impuestos. Estos funcionarios laboraban bajo las órdenes de los respectivos administradores de Hacienda Nacional y se les encomendó velar por el buen funcionamiento de las oficinas subalternas y ayudar a los administradores, jefes y subjefes de impuestos y síndicos inspectores en la formación de los libros y registros que servían de base para la fiscalización.⁴⁰

En las visitas que debían practicar fuera de la capital del departamento, los agentes especiales estaban investidos de todas las facultades que

³⁹ Ministerio de Hacienda y Crédito Público, *Decreto 349* de 1932.

⁴⁰ Ministerio de Hacienda y Crédito Público, *Decreto 747* de 1931.

tenían los jefes de impuestos. El agente debía dedicarse especialmente a hacer efectivas las deudas a favor de la nación, a la formación de la guía de contribuyentes y a establecer las irregularidades en que incurrieran los recaudadores, las Juntas del impuesto sobre la renta, las Juntas del servicio territorial, militar y todos los empleados de impuestos nacionales. Los funcionarios agentes debían hacer una exhaustiva confrontación de los libros que las recaudaciones estaban obligadas a llevar como control de la administración tributaria; éstos eran cerca de 35, a saber: impuesto de renta (6), fondo de defensa nacional (2), sucesiones y donaciones (2), impuesto de sanidad (3), papel sellado y timbre (5), consumo (5), impuesto fluvial (3), gasolina (2), pasajes (4), registro (1), otros ingresos (2).⁴¹

Para consolidar la labor de visitaduría, en julio de 1932, se crea un cuerpo de inspectores de renta e impuestos, dependiente del Ministerio y adscrito a la sección de rentas nacionales, conformado por tres inspectores generales cada uno con asignación mensual de 200 pesos, y ocho inspectores seccionales, con asignación mensual de \$150. Los inspectores de rentas e impuestos nacionales obrarán como agentes especiales e inmediatos del Ministerio de Hacienda y Crédito Público y tendrán a su cargo la supervigilancia en la organización y recaudo de las rentas e impuestos; estos funcionarios estaban facultados para sancionar y aplicar multas a los funcionarios que no cumplieran cabalmente su tarea o defraudaran la administración.⁴²

Como otra forma de mejorar el control, el gobierno, por medio del Decreto 349 de 29 de febrero de 1932, reemplazó las auditorías seccionales, dependientes de la Contraloría General de la República, por auditorías fiscales que funcionarían en cada una de las administraciones de Hacienda Nacional y tenían como misión supervigilar las cuentas de las administraciones, de las oficinas subalternas y de las de correos y telégrafos; debían refrendar las solicitudes correspondientes a transferencias de ingresos de la nación a la administración o a las oficinas subalternas, e informar de cualquier acto delictuoso contra el fisco.⁴³

⁴¹ Ministerio de Hacienda y Crédito Público. *Resolución* No.16 de mayo 23 de 1931.

⁴² Ministerio de Hacienda y Crédito Público. *Decreto-Ley* 1118 de 1938.

⁴³ Departamento de Contraloría, *Resolución* No. 33 de marzo 18 de 1932.

Como se señaló en párrafos anteriores, de acuerdo con la Ley 81 de 1931 y el Decreto 2244/1931, las administraciones quedaron encargadas de tasar y liquidar los impuestos correspondientes de cada uno de los contribuyentes de su jurisdicción; así como también extender las correspondientes notificaciones a los contribuyentes. Esta determinación es importante, por cuanto el término para el pago y la reclamación del impuesto sobre la renta empezaba a correr a partir de la fecha de notificación, si ésta se hacía personalmente, o de diez días después de puesta la nota en el correo, si se utilizaba este medio;⁴⁴ cualquier traba en esa sección implicaba pérdidas para el fisco.

Para que el contribuyente pudiera interponer algún recurso, el gobierno, a través de la Ley 81 de 1931, precisó como condición indispensable la comprobación de haber pagado el impuesto sobre el cual se reclamaba. Las decisiones del Jefe de Rentas e Impuestos Nacionales a este respecto se notificaban personalmente si el interesado se presentaba a oír las dentro de veinticuatro horas después de pronunciadas tales decisiones. En caso contrario, la notificación se hacía por edicto, el cual permanecía fijado durante un día hábil. Pasados tres días hábiles, contados desde el día siguiente a la desfijación del edicto, quedaba ejecutoriada la decisión de aquel funcionario.⁴⁵

En contrapartida, la legislación de 1931 establecía que el Estado se obligaba a devolver a los contribuyentes cualquier suma que les resultare a su favor, luego de estudiadas las reclamaciones o hechas las revisiones oficiosas. Mediante esta legislación se avanzó hacia un estatuto del contribuyente que se encontrará años más tarde cuando la jurisprudencia fiscal se haya consolidado.

El pago de los reembolsos se hacía mediante giros con cargo a las apropiaciones que para el efecto estaban formuladas en las leyes anuales de presupuesto. No obstante, este mecanismo revertía en demoras para la atención del pago y en faltantes, puesto que no era posible calcular la cifra a la cual podía ascender el monto de tales devoluciones, razón por la cual se generó una fuerte deuda por concepto de devoluciones ordenadas.

La organización del ramo de impuestos es una de las obras institucionales adelantadas por el Estado en el período de estudio, dicha

⁴⁴ Ministerio de Hacienda y Crédito Público. *Resolución* 262, abril 22 de 1942

⁴⁵ Ministerio de Hacienda y Crédito Público, *Decreto*, 2244 de 1931.

labor se refleja en la estructura general y en la determinación de las funciones y tareas.

Sobresale en este aspecto que la reglamentación de funciones se elabora con gran detalle, pero al cotejar esas funciones con el personal y el equipo disponible sorprende la distancia que se puede encontrar. Para ello basta señalar que una de las tareas centrales del Jefe y de los administradores de rentas es el recaudo de impuestos; sin embargo, en la estructura orgánica no figura ninguna sección de caja o de contabilidad o aún de estadística que permita ejercer con garantía la labor encomendada.

Esta circunstancia obedece en lo fundamental a que a pesar de detallarse las funciones propias de cada cargo, la organización figura discriminada por subramas de impuestos (como operaría en una empresa privada organizada por tipos de producto) y no por tareas; de otro lado, la planta de personal, comparada con la reglamentación de procedimientos que promulga el gobierno nacional resulta bastante limitada.

Conclusiones

La ampliación del mercado interno se construye con base en una nueva relación entre Estado y mercado que a su vez debe contar con un marco institucional que garantice el proceso de industrialización por sustitución de importaciones. En el caso colombiano, el régimen de acumulación se genera a partir de la esfera del comercio internacional ya sea en la economía cafetera, en la comercialización del oro o en la actividad de importación de manufacturas.

En el desarrollo del capitalismo tardío se hace imprescindible una ruptura con la política económica que descansaba en la teoría clásica del comercio exterior ; en la primera fase de la industrialización que reviste de características espontáneas, en tanto el Estado no posee una política coherente de protección, se hace necesario modificar la política arancelaria y monopolizar el control de cambios. La opción de regular el comercio exterior estará influenciada por el pensamiento keynesiano el cual permea a personalidades como don Esteban Jaramillo, Alejandro López, Alfonso López Pumarejo, entre otros.

La modernización institucional está asociada a las recomendaciones dadas por la Misión Kemmerer. La regulación de la oferta monetaria por el Banco de la República y la vigilancia de la Superintendencia Bancaria

legitimarán la moneda, otorgándole la categoría de bien público, aumentándose por esta vía las redes mercantiles y el fortalecimiento del mercado interno. La fiscalización del presupuesto y una nueva orientación del gasto público, en el cual tendrá prioridad el gasto económico, se convierten en requisito *sine qua non* para la ampliación de la infraestructura y la integración del territorio nacional; esta función será desempeñada por la Contraloría General de la República, institución que además proveerá de información orientada a modernizar la racionalidad estatal, dando lugar al seguimiento y evaluación de las políticas económicas.

Los mecanismos gubernamentales instaurados para la resolución o atenuación de los conflictos entre capital y trabajo generaron expectativas positivas para las inversiones realizadas en la década de los veinte. Durante los diez últimos años de la república conservadora este conflicto fue reprimido; el derecho de huelga, de organización sindical y de conquistas en materia de seguridad social son logros de la movilización de los trabajadores, que años más tarde se incorporarán a la Constitución. La creación del Ministerio de Trabajo en 1938 será la institución responsable de fijar las normas tendientes a instaurar procesos de concertación en las relaciones obrero-patronales.

El creador del impuesto a la renta, Esteban Jaramillo, consideraba que las reformas tributarias eran problemas fiscales y sociales. Las políticas económicas que llevan inmersos conflictos redistributivos tratarán de ser legitimadas mediante la búsqueda de una tributación directa y progresiva. La institución que ejecuta esta política es la administración tributaria, para lo cual se le fijan como principios la equidad, la transparencia, la eficiencia y la justicia tributaria. La ruptura de esta institución con el legado del siglo XIX era imprescindible para avanzar en la construcción de un Estado que apareciera como la encarnación del bien común. La política fiscal del siglo XIX, articulada a las guerras civiles, con ingresos provenientes de aduanas y con una administración sujeta a los vaivenes políticos y al caciquismo local era inadecuada para una sociedad que entraba a la modernidad.

El tipo de organización implementada en el campo de la administración de impuestos obedece en gran medida a la adopción de los postulados de la teoría clásica de la administración bajo el esquema Taylorista-Fayoliano-Weberiano, en el cual sobresalen los aspectos formales y estructurales de la organización y sus procesos de trabajo. Algunos de los principios sobre los cuales se aspira a que descansa la entidad incluyen el de jerarquía (cada cargo inferior está bajo control y vigilancia del superior), el de normatividad (los cargos y las actividades se rigen por un sistema de reglas) y el de definición de competencias (en funciones, responsabilidad y autoridad).⁴⁶

A pesar de los esfuerzos en la organización, la falta de calificación de los funcionarios es, sin lugar a dudas, una de las mayores limitaciones que se contraponen al funcionamiento de la institución y a que las recomendaciones de la Misión Kemmerer se queden en el papel; esta deficiencia de carácter técnico será reiterada nuevamente en las misiones internacionales que colaborarán en el diseño de los planes de desarrollo.

⁴⁶ Sobre estos aspectos se puede consultar la compilación del Instituto Nacional de Administración Pública, *Reforma administrativa: experiencias latinoamericanas*, México, 1975, en particular los artículos de Beatriz M. de Sousa y Enrique Saravia.