

Finanzas Públicas del Gobierno Central en Colombia 1905-1925¹

Sylvia Beatriz Díaz

I. Introducción

A lo largo del Siglo XIX, el principal rubro de los recaudos ordinarios del país lo constituyeron los derechos de aduana, más específicamente los derechos de importación. Esta característica de la composición de los ingresos fiscales, junto con el débil comportamiento del sector externo colombiano durante el siglo pasado, se conjugaron para dar un carácter inestable y débil al sistema fiscal, que a la vez generó una dependencia sobre las fluctuaciones del mercado internacional.

Junto con los derechos de aduanas, otras fuentes para el fisco nacional lo constituían las rentas provenientes de la explotación de bienes de propiedad de la nación, tales como las salinas y los bosques nacionales, el servicio de correos y telégrafos, y demás impuestos de tipo indirecto como los derechos sobre minas, los derechos consulares, el impuesto al papel sellado y timbre nacional, entre otros. Esta característica de la estructura tributaria del país subsistiría hasta 1918, cuando se estableció el impuesto a la renta y se dio comienzo a una nueva composición y estructura de los recaudos fiscales. A partir de entonces, la participación de los derechos de aduanas comenzó a ser menos significativa y para la tercera década del siglo, los tributos de carácter directo pasarían a ser los de mayor participación en el total.

Este artículo comprende el estudio de las finanzas públicas del gobierno central en el período comprendido entre 1905 y 1925. Para el análisis de las diferentes partes que conforman el artículo, se dividió el período de estudio en varios subperíodos: 1905 a 1909 el Quinquenio de Rafael Reyes, 1910 a 1913 auge cafetero,

¹ Este artículo recoge parte del artículo publicable «Finanzas Públicas del Gobierno Central en Colombia», dirigido por Adolfo Meisel Roca, para optar al título de Magister en Economía de la Universidad de los Andes.

1914 a 1918 primera guerra mundial, 1919 a 1921 postguerra y crisis mundial 1920-1921, y por último 1922 a 1925 nueva expansión cafetera.

El período de estudio se caracteriza por ser una época de transición de la economía colombiana. Las características del desarrollo económico del país durante el siglo XIX permanecerían durante los primeros años de este siglo hasta 1910, cuando el auge cafetero permitió sentar las bases para un desarrollo y un crecimiento mayor de la economía. Los efectos de la guerra europea en las economías mundiales se reflejaron en una recesión para la mayoría de ellas, entre las cuales se encontró la colombiana. Un desarrollo sostenido de nuestra economía se daría a partir de la década de los veinte, cuando las secuelas de la guerra desaparecen y comienza la época conocida como la prosperidad al debe.

II. Contexto histórico-económico

Desde fines del siglo XIX hasta principios de la década de los veinte, la economía colombiana vivió una transición cuyos principales factores de desarrollo económico lo constituyeron la consolidación de la economía cafetera como sector exportador, y el surgimiento y posterior fortalecimiento de la industria nacional. Estos dos factores influyeron de distintas maneras en la composición y comportamiento de los ingresos fiscales, puesto que desde el siglo XIX la principal fuente de ingresos para el fisco nacional lo constituyeron los derechos de importación.

El primer impulso a la economía cafetera comenzó con el establecimiento de grandes cafetales en Santander (1840) y más tarde en Cundinamarca, Tolima y Antioquia; sustentados bajo un sistema de grandes haciendas, que para las últimas décadas del siglo XIX pasaría a ser reemplazado por una pequeña producción parcelaria. Para finales del siglo XIX «el café representaba mucho más de la

mitad del valor de las exportaciones de Colombia, y en los años «pico» de 1895 y 1896, el café representó cerca del 70% del valor total de las exportaciones».²

El ostensible crecimiento de la economía cafetera y los efectos que produjo tanto en la estructura económica como social del país, fueron decisivos para el posterior desarrollo económico del mismo. En primera instancia, la expansión cafetera facilitó la acumulación de capital dentro de un grupo de empresarios nacionales, que fue utilizada tanto en el logro de un mayor desarrollo de este sector, como en nuevas inversiones encaminadas al desarrollo industrial.

La necesidad de fortalecer la industria cafetera como sector exportador, fomentó la construcción de redes ferroviarias, caminos y facilidades en el transporte fluvial que ayudaron también al desarrollo de la industria nacional. El impulso a las ciudades fue mayúsculo, el surgimiento de nuevas actividades relacionadas con la comercialización del café, permitieron el asentamiento y migración de miles de personas que encontraban en la industria cafetera una nueva forma de sustento y vida; a la vez que se fomentaba la formación de nuevas clases sociales. Como anota Bernardo Tovar (1984), «para el solo período de 1905 a 1918, la participación de Barranquilla pasa del 35.7 al 47.5% del total de su departamento, Bogotá del 15.9 al 17.8%, Cali del 14.3 al 16.8%, Cúcuta del 1.3 al 12.3% Medellín del 8.3 al 9.6%».³

Paralelo a la industria del café se fue dando el proceso de desarrollo de la industria nacional; autores como Montenegro consideran la expansión cafetera como «la causa más importante que permitió la aparición de la industria y su acelerada expansión en la década de los años 30...dicha expansión fue definitiva para generar tres elementos fundamentales: amplió y consolidó un mercado interno, ayudó a la formación de grandes

2 Berquist. Charles. «Café y Conflicto en Colombia, 1886-1910», p 25.

3 Tovar, Bernardo. »La Intervención Económica del Estado en Colombia 1914-1936», p 20.

y numerosos capitales y fortaleció la creación de un mercado de fuerza de trabajo asalariada en las ciudades». ⁴ La industrialización colombiana fue un proceso lento y evolutivo; las primeras industrias aparecieron a finales del siglo XIX y fueron aumentando a principios del siglo XX, principalmente en ciudades como Medellín, Bogotá, Cali y Barranquilla, donde se empezó por producir textiles, bebidas, fósforos, cigarrillos y calzado.

Tanto el café como la industria trajeron consigo diversos efectos multiplicadores que permitieron al país abrirse paso a la modernización. Dentro de éstos, el acelerado crecimiento de la población registrado durante las tres primeras décadas fue uno de los más importantes. En menos de treinta y cinco años, entre 1895 y 1928, la población colombiana se duplicó y creció a tasas de alrededor del 2 por ciento anual.

III. Estructura y Composición de los Ingresos Fiscales

a) Antecedentes

La estructura tributaria de Colombia en sus inicios como república independiente, estuvo caracterizada por tributos de origen colonial como las rentas de aduanas, alcabala, diezmos, amonedación y los estancos del tabaco y el aguardiente. En los primeros años de la república, los ingresos por aduanas (pagos por derechos de importación y exportación, derechos de tonelaje y nacionalización de barcos) llegaron a representar más del 50% del recaudo total a nivel central, y

junto con las rentas del tabaco y los diezmos la participación ascendía a más del 80%. ⁵

Para mediados de siglo, esta estructura comenzaría a cambiar al iniciarse un proceso de autonomía regional y descentralización de rentas que, mediante la Ley del 20 de abril de 1850, declaró como ingresos de la Nación los recaudos de aduanas, correos, amonedación de metales, venta de papel sellado, explotación de salinas, peajes y venta de tierras baldías. La descentralización de rentas dio por terminado el estanco del tabaco ⁶ y las rentas de alcabala, y además entregó a las provincias las rentas de aguardiente, pólvora y venduta, entre otros.

Para la década de 1880, durante la presidencia de Rafael Núñez, se estableció un nuevo tributo de timbre nacional, ⁷ y la renta de salinas se perfilaba como el segundo renglón más importante dentro de los ingresos del fisco nacional, presentando altibajos propios de la inestabilidad de los precios. La guerra civil de 1885 redujo los ingresos, e hizo necesario establecer que algunas rentas administradas por los estados de la nación entraran a fortalecer los recaudos nacionales; fue así como se estableció un impuesto de \$5 por degüello de cada cabeza de ganado mayor. ⁸

La reforma constitucional de 1886 fomentó un nuevo estado centralista e impuso nuevos tributos como el de fósforos, minas, naipes y cigarrillos. La creación de nuevos organismos centrales, después de la reforma, como los ministerios de Fomento e Instrucción Pública, hicieron necesarios nuevos impuestos, surgiendo entonces el derecho complementario de título y derechos consulares.

4 Montenegro, Santiago. «El surgimiento de la industria textil en Colombia, 1900-1945», p 143.

5 López Garavito, Luis Fernando. «Historia de la Hacienda y el Tesoro en Colombia, 1821-1900», p 39.

6 Malcom Deas en su artículo «Los problemas fiscales en Colombia durante el siglo XIX», (p 149) anota que «los impuestos sobre el tabaco en las circunstancias colombianas no obedecieron a los preceptos clásicos de la tributación. A pesar de que las mejores tierras para el cultivo no eran muy extensas, el monopolio era engoroso, caro y molesto. Necesitaba el uso de grandes recursos que frecuentemente eran precisados con más urgencia en otra parte, el gobierno tenía en ocasiones que escoger entre sostener la renta del tabaco o sostenerse a sí mismo».

7 Los impuestos de registro y anotación que se cobraron en los primeros años de la República, se cedieron en 1851 a las provincias de la Nación y la Ley 46 de 1880 reestablece nuevamente este gravamen con carácter nacional. Ibid, p 289.

8 El impuesto de degüello fue un impuesto nacional hasta 1851 cuando, mediante la ley de descentralización se convierte en impuesto departamental. La nueva renta fiscal fue arrendada mediante licitación pública, antes de ser devuelta a los departamentos en 1897. Cuenta López Garavito que «para administrar este tributo y fijar por su explotación el valor del arriendo que se le debía cancelar al Tesoro Público, se pidió a las oficinas de correos de las regiones reportar la estadística de degüello de reses en su área. Estas estadísticas no llegaban oportunamente y eran incompletas, lo cual definía un buen negocio para los particulares que administraban el recaudo». Opcit, pp 296-297 y 341.

Cuadro 1
Ingresos del Gobierno Central 1847-1895
Porcentajes con respecto al total

Años	Aduanas	Tabaco	Aguardie	Sal	Quinto	Diezmo	Papel Sellado	Degüello
1847	27.0	33.0	5.6	18.5	4.9	7.0		
1851	33.0	4.5	6.7	21.9	0.8	1.4		
1860	36.0			47.0				
1870	55.0			26.2				
1880	71.0			30.5				
1890	51.8			19.1			4.1	9.7
1895	61.0			16.8			3.7	7.4

Fuente: Meló, Jorge Orlando. «Las Vicisitudes del Modelo Liberal 1850-1899», p 148.

El cuadro anterior muestra el porcentaje con respecto al total de los principales ingresos del gobierno central para algunos años entre 1847 y 1895. Para mediados de siglo, el monopolio del tabaco era el rubro más importante seguido por los derechos de aduana y en menor medida, por la renta de salinas. Para 1851, la participación de los monopolios del tabaco y del aguardiente, así como del quinto y el diezmo, son menos significativos en el total, y las rentas de aduanas representan el mayor porcentaje. De 1860 en adelante, las rentas de aduanas y de salinas son el primer y el segundo renglón respectivamente. Para 1890 los nuevos impuestos introducidos por Rafael Nuñez, a partir de 1886, representan algo más del 10% del total, siendo de considerable importancia el impuesto al degüello.

b) 1905-1925

Al igual que durante el siglo XIX, a lo largo de este período la estructura tributaria del gobierno central colombiano estuvo caracterizada por impuestos de tipo indirecto.⁹ De acuerdo al Cuadro 2, puede observarse que, siguiendo las mismas características del siglo pasado, los derechos de importación constituían la base de los ingresos fiscales, seguido en importancia por los productos de las salinas de propiedad nacional, los derechos consulares, el impuesto al papel sellado y timbre nacional, el servicio de correos y telégrafos y, por último, el impuesto a la renta, que desde su imposición en 1918 hasta 1925 no tuvo una participación mayor al 3%.

⁹ La tributación directa sólo se establece en 1918, año en el cual se introduce el impuesto a la renta.

Cuadro 2

PARTICIPACIÓN DE LOS PRINCIPALES RECAUDOS

Años Importación	Derechos	Salinas	Consulares	Timbre Telégrafos	Correo y de Renta	Impuesto
1905	67.55	3.83	4.63	0.97	1.62	
1906	53.21	5.82	3.23	1.55	2.13	
1907	41.70	7.30	2.95	2.59	2.10	
1908	38.23	7.11	2.83	2.93	2.21	
1909	45.31	9.72	2.97	3.36	2.66	
1910	70.81	10.40	3.89	2.98	3.43	
1911	72.87	11.22	3.62	3.83	3.66	
1912	72.53	7.44	4.42	3.21	3.97	
1913	74.09	6.78	4.40	2.74	3.77	
1914	71.61	8.81	3.38	3.56	5.30	
1915	56.27	8.11	3.77	6.19	5.21	
1916	60.99	6.74	4.53	4.99	3.96	
1917	53.65	9.47	4.99	6.62	6.45	
1918	38.32	10.41	4.99	7.22	8.54	
1919	43.74	8.25	7.31	5.89	6.18	1.19
1920	51.13	6.80	7.98	4.50	5.55	2.51
1921	38.37	10.83	5.36	5.64	8.46	2.28
1922	46.91	10.32	6.51	5.27	6.45	2.89
1923	54.51	7.13	5.36	3.94	5.89	2.25
1924	52.42	6.90	5.55	2.76	6.24	1.95
1925	56.85	5.51	5.89	2.37	5.18	2.24

Fuente: Memorias de Hacienda 1910-1926. Cálculos de la autora.

Otros rubros de ingresos importantes, con una participación alrededor del 5%, fueron los derechos consulares que provenían de los derechos por certificación de facturas y sobordos en los diferentes consulados de la república, siendo siempre el de mayor recaudo el Consulado de New York. El impuesto de timbre nacional y papel sellado se hacía efectivo mediante el uso obligatorio de papel sellado y estampillas en ciertos documentos, labor que estuvo cercana tanto a la actividad cafetera como a la industrial, debido a que el manejo de estas implicaban cierto tipo de trámites que exigían el pago de este impuesto.

La actividad industrial que se estaba llevando a cabo en el país, fue idónea para el establecimiento de otro tipo de impuestos: los derechos sobre patentes de privilegio y marcas de fábrica. Este

tuvo su origen en 1902 y cobraba derechos por la expedición de patentes de invención, mejora e introducción de nuevas industrias y por el registro de marcas de fábrica y comercio. Además de los impuestos anteriores, existía otro fuertemente ligado a la industria y a la vida cafetera, los llamados impuestos sobre la navegación fluvial, que cobraban por matrículas de buques o lanchas a vapor, por patente y sobordo, así como por cada tonelada de peso o medida de productos tanto nacionales como extranjeros.

La renta destinada al sostenimiento de los Lazaretos fue el primer intento de gravamen al capital al gravar el acervo líquido de las mortuorias y las donaciones entre vivos, de ahí su nombre más comúnmente utilizado: renta de sucesiones y donaciones. Este impuesto aplicaba distintas

tarifas de acuerdo a las características de los asignatarios: si eran legítimos o naturales, parientes colaterales o sin parentesco. El gasto de recaudo de esta renta siempre se calculó en un 10% del producto bruto, y su destino era para los lazaretos de Agua de Dios, Contratación y Caño de Loro.

De acuerdo al Censo de 1912, la población de lazaretos en el país ascendía a 7.453 personas, de las cuales 3.207 eran hombres y 4.246 mujeres. Los otros censos de la época no especifican este dato, por lo tanto no pueden hacerse proyecciones de esta población, ni mucho menos establecerse una serie de recaudo per-cápita para la misma. No obstante, con los datos de población de 1912 y el recaudo de la renta para ese año en términos reales (en recaudo bruto real equivalía a \$123.736 y en recaudo líquido real a \$111.363), puede verse que el recaudo per-cápita era de \$14.94 por lazareto, considerando el producto líquido.

Otra fuente de ingresos para el fisco nacional consistía en el cobro del impuesto sobre las minas de metales preciosos, cobrando ya fuera por el denunciado de una mina de oro o plata, por el título de concesión de cada mina y un impuesto anual

por pertenencia, estuviera o no la mina bajo explotación, además de gravámenes de acuerdo a la extensión de las vetas. En cuanto a los impuestos al consumo, estos recaían en bienes como los perfumes, las drogas, los cigarrillos y los fósforos. Estos dos últimos bienes fueron objeto también de un impuesto, el pago de un derecho por parte del fabricante para establecer una fábrica para su producción.

Las rentas más importantes tuvieron a lo largo del período de estudio un crecimiento considerable, aunque no siempre fue éste sostenido; la primera guerra mundial y la época de postguerra marcaron períodos de decrecimiento, tanto de los ingresos totales como de las principales rentas. El Cuadro 3 presenta las tasas de crecimiento de los ingresos totales y de los seis principales renglones, tanto para el período en conjunto como para cada subperíodo. Para el período entre 1905 y 1925 como un todo, algunos de los principales recaudos presentaron tasas de crecimiento superiores al crecimiento de la población (alrededor del 2% anual). A excepción de los ingresos reales totales y los ingresos reales por derechos de importación que tuvieron un crecimiento similar al poblacional, indicando poco o nulo crecimiento en términos per cápita.

Cuadro 3
Tasas de Crecimiento Promedio Anual Recaudos Reales Totales y Principales

	Total	Dimpo ¹	Salinas	D. Cónsul	Timbre	Correo	Renta ²
1905-1925	2.82	2.10	3.64	6.50	7.11	9.52	19.82
1905-1909	16.48	5.20	37.11	6.32	47.68	26.74	
1910-1913	8.71	10.02	-8.23	14.43	4.40	12.41	
1914-1918	-7.50	-20.53	-2.65	3.08	7.23	4.09	
1919-1921	14.43	7.90	28.07	-1.03	12.32	30.18	47.21
1922-1923	17.60	22.97	-1.54	14.98	-9.91	11.63	8.52

Fuente: Memorias de Hacienda, 1910-1926.

¹ Derechos de Importación

² La tasa anual promedio del impuesto a la renta para todo el período comprende únicamente los años entre 1919 y 1925.

Analizando las tasas de crecimiento por subperíodos, resalta la importancia del quinquenio de Rafael Reyes en materia fiscal, durante el cual se llevó a cabo la nacionalización de algunas rentas. La administración de Reyes constituyó el verdadero período de reconstrucción de la economía nacional después de la Guerra de los Mil Días, la cual había dejado al país en la peor crisis fiscal. Durante este gobierno se implementaron una serie de reformas encaminadas a lograr el saneamiento fiscal,¹⁰ la estabilización del sistema monetario, restauración

del crédito colombiano en el exterior, atracción de capital extranjero, mejoras en el transporte y las vías de comunicación y un estímulo a la industria nacional y la agricultura de exportación. En materia fiscal, Reyes se propuso, sin crear nuevas rentas, aumentar los ingresos del fisco nacional reorganizando las ya existentes; para ello impuso un sistema de corte centralista que nacionalizó las rentas de licores, degüello y tabaco, manejadas anteriormente por los departamentos, comprometiéndose a darles una participación anual.

Cuadro 4
Recaudo de Licores, Degüello y Tabaco. Precios Constantes 1915=100
Participación Porcentual

Años	Licores (%)	Degüello (%)	Tabaco	Total
1905	10.42	5.09	1.05	7.628.488
1906	11.74	6.18	3.66	14.752.804
1907	13.23	9.40	4.73	20.828.907
1908	13.67	10.01	3.83	17.418.232
1909	14.10	6.69	3.60	16.011.727

Fuente: Memoria de Hacienda 1910. Cálculos de la autora.

De acuerdo al Cuadro 4, se observa que en el primer año del quinquenio las rentas se duplicaron en términos reales, y para años posteriores este valor osciló entre los 14 y los 20 millones (cifras reales). Analizando la participación de estas tres rentas dentro del total, se observa que fueron ampliamente significativas si se tiene en cuenta que los derechos de aduana (importación) representaban alrededor del 50% del recaudo total. A partir de 1910, los recaudos por derechos de importación empezaron a cobrar mayor importancia dentro del total. El ritmo ascendente de los ingresos fiscales a partir de entonces, se vería mermado a partir de 1914 cuando estalló el conflicto europeo. Los efectos de la primera guerra mundial fueron desastrosos para el fisco nacional. Durante la

guerra los ingresos totales y las principales rentas (derechos de importación y salinas) presentaron tasas anuales decrecientes, para luego en los subperíodos posteriores presentar nuevamente un comportamiento creciente. Durante la postguerra, los ingresos reales ordinarios y sus principales componentes presentaron una leve recuperación, y en la mayoría se continuó con un crecimiento positivo y sostenido para años posteriores, a excepción de la renta de salinas y el impuesto de timbre y papel sellado.

Según la teoría fiscal, los impuestos deben ser elásticos en la medida de lo posible. De esta manera, se llega a que en un momento dado éstos puedan aumentar para atender necesidades

¹⁰ Dentro de las reformas de índole fiscal se destacaban la racionalización de la contabilidad y de los procedimientos de pagos, la centralización de los sistemas de cobro, nacionalización de rentas departamentales y el establecimiento de monopolios fiscales sobre productos de consumo popular. Opcit, p 38.

imprevistas o circunstancias extraordinarias. No es posible que todos los ingresos que caracterizan la estructura tributaria de un país reúnan esta condición, debido a que algunos pueden estar limitados en su rendimientos por situaciones económicas, que impiden aumentarlos en una cifra considerable. Pero de todas maneras, este principio sugiere que por lo menos los tributos más

importantes y de mayor participación en el total, sean susceptibles de aumento constituyéndose en un verdadero recurso fiscal. Si los impuestos que representan la mayor fuente de ingresos para el fisco nacional cumplen con esta característica, cualquier situación imprevista o extraordinaria que exija mayor gasto público, podrá ser atendida gracias a una elasticidad suficiente para lograr tal efecto.

Cuadro 5
Elasticidades con Respecto a los Ingresos Reales Totales de las Fuentes de Ingresos para el Fisco Colombiano 1905-1925

Impuesto	Elasticidad
Derechos de Importación	0.67
Renta de Salinas	0.60
Derechos Consulares	0.53
Impuesto de Timbre y Papel Sellado	0.31
Servicio de Correos y Telégrafos	0.34
Impuesto a la Renta	0.57
Derechos de Minas	0.07
Impuestos al Consumo	-0.06
Derechos Fluviales	0.25
Peajes	0.74

Fuente: memorias de Hacienda, 1910-1926. Cálculos de la autora

En el Cuadro 5, pueden observarse las elasticidades de las diferentes fuentes de ingresos para el fisco colombiano. El principio de elasticidad no lo cumplía ninguno de los tributos, ni siquiera los más importantes. De esta manera, el sistema rentístico del período estaba fundamentado en impuestos inelásticos que no permitían atender satisfactoriamente ninguna situación que implicara un mayor recaudo. Esto conlleva a deducir que el Estado veía mermado su poder de acción al no contar con recursos suficientes, podría decirse que ni siquiera podía cumplir con programas o iniciativas de mayor gasto, pues no tenía como conseguirlo con la estructura con que contaba; esto sólo refleja una continua situación de déficit fiscal, si se toma en

cuenta que durante este período, el orden internacional estuvo en crisis por la primera guerra mundial y la consecuente falta de crédito externo para el país.

De igual manera puede decirse que cualquier iniciativa de política fiscal no tenía el objeto deseado y por lo tanto, no cumplía con los objetivos mínimos de estabilización y crecimiento. Los impuestos existentes no proporcionaban estabilidad a la economía, y ante la necesidad de mayores recaudos se elevaban las tarifas de los ya existentes, o se creaban nuevos tributos que no aportaban mayor dinamismo al sistema como lo fueron los peajes o los derechos fluviales. El impuesto a la renta, como se verá más adelante,

fue el primer intento por brindar mayor estabilidad a los recaudos ordinarios del estado central colombiano, sin embargo, éste no llegó a ser lo suficientemente importante en los años de estudio.

A. Impuestos

1. Derechos de Aduanas

La estructura tributaria de la época estuvo caracterizada hasta los años veinte por imposiciones de tipo indirecto, donde el principal rubro lo constituyó los derechos de aduanas, representados en su mayoría por los derechos de importación. La política arancelaria fue, más que un instrumento de política comercial, una herramienta de política fiscal. Dado que la estructura de rentas estaba basada en más de la mitad por los derechos de aduana, el establecimiento de aranceles tanto a las importaciones como a las exportaciones, constituía una política cuyos fines eran principalmente fiscales; esta característica de la política arancelaria sólo cambiaría a partir del establecimiento de la tributación directa.

Esta composición de los recaudos ordinarios del gobierno central colombiano fue la principal razón para la inestabilidad de las finanzas públicas no sólo durante el período de estudio, sino también a lo largo del siglo XIX. Los derechos de importación por otra parte, eran inelásticos, lo cual impedía una respuesta pronta y efectiva ante necesidades apremiantes de aumentar los recaudos. Esta fue una de las características del sistema que más incidió en la inestabilidad de las finanzas públicas durante el siglo XIX. Desde el punto de vista fiscal, la renta de aduanas, y más específicamente los derechos de importación, violaba varios de los principios fundamentales para una adecuada estructura tributaria.

En primera medida, el problema radicaba en estar sustentado bajo aranceles de tipo específico y no ad-valorem. A lo largo de las primeras dos décadas del siglo se dio un intenso debate acerca del tipo de arancel óptimo y más benéfico para la población en general. Los aranceles de tipo específico se consideraban inequitativos y perjudiciales para los grupos de la población de bajos ingresos; como lo anotaba el Ministro de Hacienda en 1909, Tomás Eastman, «...los derechos de importación de las telas blancas de algodón, ordinarias, que consumen las clases pobres de la población, soportan un gravamen de \$0,51 por kg, y las telas de seda, destinadas al consumo de las clases acomodadas, pagan \$2,55 por kg. A primera vista parece que es muy considerable la diferencia de impuesto en contra de los artículos considerados como de lujo; pero si se atiende al peso de las telas indicadas, se viene en conocimiento de que el gravamen es a menudo aproximadamente igual, y en muchos casos resulta más alto el de los géneros de algodón; lo cual significa que están más gravadas las clases menesterosas que las clases ricas». De esta manera, se violaba el principio de igualdad y equidad vertical, puesto que estos aranceles no se establecían teniendo en cuenta que algunos individuos se encuentran en mejores condiciones que otros para el pago de impuestos, además de que se estaban gravando en mayor medida a las clases pobres que a las ricas.

Otro problema que pudo haber incidido en el poco dinamismo de este impuesto, era la corrupción y la incompetencia de los empleados públicos de las aduanas. Por lo general, los nombramientos en puestos de la administración pública se hacían por razones políticas, los salarios eran bajos y no existía carrera administrativa que preparara a los funcionarios para el correcto desempeño de sus funciones.¹² Pero también el problema estaría no sólo en el tipo de arancel sino también en el sistema

11 Memoria de Hacienda 1910, pp 13-14.

12 En la primera Misión Kemmerer, el general Diógenes Reyes, en entrevista con el profesor Edwin Walter Kemmerer, relata la incompetencia de los empleados públicos, que por falta de preparación confundían las categorías y los diferentes aranceles, además de hacer favores a sus amigos, lo cual fomentaba la corrupción en el manejo de las aduanas. A esto hay que anotar, la ineficiencia de los consulados del país, los cuales cometían numerosos errores o «fraudes» en las facturas consulares. «Kemmerer y el Banco de la República. Diarios y Documentos», pp 203-208.

de clasificación y categorización de las mercancías. Es cierto que un gran número de clases podría reducir la simplicidad del sistema, pero por lo visto, las mercancías eran clasificadas en una categoría u otra sin un criterio que permitiera mayor igualdad en el gravamen.

Anteriormente se mencionó la falta de equidad que proporcionaba este tipo de tributos. Esta característica de una tributación óptima tampoco se cumplía por las características de los bienes que eran gravados, los cuales eran en su mayoría bienes de consumo popular y no de lujo.¹³ De esta manera, primero no se estaba gravando a los individuos de acuerdo a su capacidad de pago, la cual no puede medirse por lo que cada uno consume. En segundo lugar, al gravar bienes de consumo para la satisfacción de necesidades urgentes (como podían serlo el algodón en rama y las hilazas para confeccionar la ropa, el azúcar y el arroz), se estaba gravando hasta el último límite a las clases menos favorecidas y de paso se dejaba sin gravar una parte considerable de las rentas de las clases más pudientes. Como anotaba Esteban Jaramillo, «las rentas de aduanas gravaban bienes de consumo, y como este consumo es esencialmente limitado, no hay campo para ensanchar su esfera de acción fiscal»;¹⁴ si se elevaban demasiado las tarifas con el fin de aumentar el recaudo, el gravamen podría llegar a ser prohibitivo, y si el alza era moderada podría darse el efecto de restringir el consumo de los bienes, dándose una disminución en las importaciones y por ende en los recaudos.

a) Las Aduanas

Los principales centros de recaudo tanto de los derechos de importación como de los demás gravámenes que se relacionaban con los anteriores eran las aduanas. Entre 1905 y 1925, existían en

el país diez aduanas¹⁵ situadas tanto en puertos marítimos como fluviales, y constituían los centros de actividad comercial por excelencia siendo la mayor parte de sus ingresos provenientes de los recaudos por derechos de importación.

La principal aduana fue siempre la de Barranquilla, debido a su doble condición de puerto marítimo y fluvial, seguida por la aduana de Cartagena. Las aduanas menos representativas en términos de recaudos brutos fueron las de Ipiales y Guapi, que no fueron desmanteladas por ser prácticamente las únicas oficinas del gobierno presentes en las fronteras correspondientes. La aduana de Ipiales representaba una carga en materia fiscal para el país, sus gastos fueron excesivamente altos y en algunos años estos ascendieron a más del 1000% del recaudo bruto, siendo el producto líquido negativo para el período comprendido entre 1910 y 1922.¹⁶

b) Los derechos de importación y la expansión cafetera

La alta participación de los recaudos por derechos de importación en los recaudos del gobierno central, hace evidente la incidencia del desarrollo del comercio exterior sobre el comportamiento de los recaudos fiscales. Este hecho es de gran relevancia en el período de estudio debido a la bonanza cafetera a partir de 1910, y a los posteriores impactos de la primera guerra mundial sobre el comportamiento comercial colombiano.

Esta composición de los ingresos nacionales, implicaba un factor de dependencia con respecto a las fluctuaciones del comercio mundial, que a su vez generaba inestabilidad y oscilaciones en los recaudos totales. Para analizar el efecto de esta dependencia en las primeras décadas del siglo XX, es necesario examinar las características del sector exportador colombiano durante el siglo XIX, que

¹³ Como menciona Montengro (1984, pp 312-315), la legislación arancelaria del período iba dirigida a aquellos productos en los cuales se centró el proceso de sustitución de importaciones, como lo fueron las harinas de trigo, azúcar, arroz, cemento, cerveza y textiles, entre otros.

¹⁴ Jaramillo, Esteban. «Hacienda Pública», p 228.

¹⁵ No hay información discriminada de los productos y gastos de cada aduana para los años de 1905 a 1909, ni tampoco para el período comprendido entre 1923 y 1925.

¹⁶ Las aduanas de Rlohacha, Arauca e Ipiales (que comparadas con las demás eran las aduanas de menor recaudo real), se caracterizaron en los años estudiados por presentar una proporción de gastos de más del 60% del producto bruto real, y en algunos casos en más del 100 o 200%.

como se verá más adelante cambiaron a partir de 1910 con el auge cafetero.

La característica principal del sector exportador del país durante el siglo pasado, fue la ausencia de un producto de exportación estable. En el campo de las finanzas públicas, esto se traducía en recaudos inestables originados por bajas exportaciones que limitaban las divisas para importar, y por consiguiente, mermaban los ingresos por derechos de importación. Al no contar con un producto de exportación estable, el comercio colombiano estaba sujeto a las condiciones externas de demanda y de comportamiento de precios de los pocos productos que llegaban a ser exportados.

Entre 1850 y 1910 el sector externo no presentó una expansión sostenida, y dependió para su crecimiento de coyunturas excepcionales que se caracterizaban por altos precios de los productos de exportación. Ocampo¹⁷ considera que la inestabilidad del sector exportador radicaba en la existencia de un comportamiento empresarial que él denomina «producción-especulación», cuya razón de ser era aprovechar los altos precios internacionales de productos internos, para así exportarlos y obtener cuantiosas ganancias, más aún cuando había escasez de dichos productos que ocasionaban el alza en los precios. De esta manera, era imposible generar un sector estable, ya que al bajar los precios los empresarios no trataban de mantenerse en el sector invirtiendo en él, sino que simplemente lo abandonaban y quedaban a la espera de una nueva coyuntura excepcional. Esta razón parece explicar la falta de dinamismo del sector exportador a lo largo del siglo XIX, caracterizado por la tendencia de los productos de exportación a atravesar por ciclos cortos y efímeros de expansión y decadencia.

El surgimiento del café como producto exportador dio un vuelco a la situación de inestabilidad del sector externo colombiano. Desde la década de

1870 se sintió por primera vez la importancia del café como producto exportador, cuando la expansión cafetera llevó a la primera bonanza que no estuvo asociada con precios excepcionales en el mercado mundial. A partir de entonces, la participación de las exportaciones de café en el total de exportaciones fue aumentando; en 1870 éstas representaban el 9.8% del total, y para el año siguiente esta participación llegaría a niveles del 12% para llegar al 23% en 1873; en los años subsiguientes se registraron bajas en el conjunto de exportaciones colombianas, y el café perdió participación que recuperaría a fines de siglo, durante la época de La Regeneración, que volvería a declinar a razón de la guerra de los Mil Días.¹⁸

El verdadero auge cafetero se daría sólo hasta comienzos del siglo XX, más específicamente a partir de 1910. Esta expansión se dio gracias a la creación de una economía parcelaria cafetera que se alejó del modelo de haciendas predominante durante el siglo XIX en los Santanderes, Cundinamarca y algunas zonas de Antioquia. El sistema de haciendas integraba los procesos de producción y comercialización de café, que convertían al hacendado en comerciante, y hacían a la industria cafetera más vulnerable de las fluctuaciones de los precios externos. La expansión de la economía parcelaria se dio en el occidente del país, como resultado de la colonización antioqueña, que creó una economía campesina separada de las grandes haciendas, factor que ayudó a la separación de los procesos de producción y comercialización, y que por ende, acabó con el comportamiento de «producción-especulación» y la vulnerabilidad a coyunturas excepcionales de precios.

El auge cafetero permitiría mayor estabilidad al comercio exterior, en cuanto ya se contaba con un producto estable cuya producción era constante y permitía la inversión de nuevo capital; a su vez, índices de apertura como las exportaciones per cápita mejorarían a partir de entonces. Para la

17 Opcit, p61.

18 Junguito, Roberto y Pizano, Diego. «Producción de café en Colombia», pp 10-11.

época republicana, con respecto al resto de países de América Latina, el comportamiento de las exportaciones per cápita colombianas no dejaba de ser precario, y de registrar uno de los valores más bajos entre los países de la región. El Cuadro 6 muestra las exportaciones per cápita en dólares para los años de 1850, 1870, 1890 y 1912 para los países latinoamericanos y el promedio de la región.

Para los cuatro años mencionados, las exportaciones per cápita colombianas estuvieron por debajo del promedio de la región. En 1850, entre veinte países latinoamericanos, Colombia sólo

superaba a Guatemala y Paraguay; en 1870, a pesar de registrarse un aumento en las exportaciones per cápita del país, su posición con respecto al resto de los países de la región seguía siendo de rezago, aunque comparativamente ocupaba un octavo lugar. Para 1890 el valor había disminuido (de 6.6 a 5.7), pero comparativamente sólo se estaba por encima de Ecuador, México y Perú; igual estado se registraría en 1912, cuando las exportaciones per cápita superaban en tan sólo US\$0,2 centavos a las registradas en 1870, y sólo se superaba a Haití y Honduras.

Cuadro 6
Exportaciones Per Capita en Dólares para América Latina

País	1850	1870	1890	1912
Argentina	10.3	16.5	32.4	62.0
Bolivia	5.5	8.6	12.4	18.6
Brasil	5.0	8.6	9.6	14.2
Chile	7.8	14.2	20.3	44.7
Colombia	1.9	6.6	5.7	6.4
Costa Rica	11.4	21.2	37.9	27.1
Cuba	22.2	44.3	55.7	64.7
Rep. Dominicana	3.4	5.0	8.1	15.5
Ecuador	2.0	4.1	4.6	7.9
El Salvador	3.2	7.3	6.8	8.3
Guatemala	1.7	2.5	7.5	7.2
Haití	4.8	6.5	10.1	6.1
Honduras	4.9	3.6	8.1	4.7
México	3.2	2.3	4.4	10.7
Nicaragua	3.7	3.5	10.1	10.8
Paraguay	1.3	5.8	8.5	8.6
Perú	3.7	10.1	3.3	9.4
Puerto Rico	13.7	9.6	11.0	40.1
Uruguay	54.9	46.6	44.6	50.3
Venezuela	3.3	6.8	8.3	10.5
América Latina	5.2	8.9	11.7	20.4

Fuente: Bulmer-Thomas, Victor. «The Economic History of Latin America since Independence», p 69.

Con el auge cafetero de 1910, las exportaciones reales per cápita para Colombia fueron aumentando. Para 1905 éstas ascendían a 2 48. la cifra más baja en los veinte años, para en los años subsiguientes llegar a oscilar entre 3 63 y 9 63 por habitante (cifra que sigue siendo baja si se compara con las de otros países de América Latina, incluso cincuenta años atrás).

El crecimiento de las exportaciones y las importaciones durante los años considerados puede apreciarse mejor según el Cuadro 7, que muestra las tasas de crecimiento tanto de las exportaciones y las importaciones reales, como de las exportaciones totales y las de café reales per cápita.

Las exportaciones reales durante el período comprendido entre 1905 y 1925 crecieron a una tasa promedio anual del 7 76%, las exportaciones reales de café un 11 18% y las per cápita un 5 06%. El periodo que marca el inicio de la expansión cafetera (1910-1913) es el de mayor crecimiento anual promedio, tanto para las exportaciones reales como para las exportaciones reales per cápita. Este crecimiento se vería mermado al estallar la primera guerra mundial, y se haría más notorio en la época de postguerra y la crisis mundial de 1920-1921, para luego, gracias a un nuevo auge cafetero, presentar tasas que si bien no fueron tan altas como las de 1910-1913, muestran signos de estabilidad nuevamente.

Cuadro 7
Tasas de Crecimiento (%)
Anual Promedio Exportaciones Reales, Importaciones Reales y
Exportaciones Reales Per Cápita

Periodos	Exportaciones	Exportaciones per cápita	Export de café	Export de café per cápita	Importaciones
1905-1925	7.76	5.06	11.18	8.50	7.55
1905-1909	11.17	8.28	0.83	-205	632
1910-1913	20.42	17.68	38.85	36.11	1473
1914-1918	-1.67	-4.06	-3.43	-5.82	-1.91
1919-1921	-5.67	-8.60	-7.28	-10.21	-1242
1922-1925	11.51	8.06	16.70	1376	14.30

Fuente: Anuarios de Comercio Exterior, 1916 y 1922. Cálculos de la autora.

En cuanto a las exportaciones de café, estas fueron cobrando mayor importancia dentro de las exportaciones totales a medida que se iba dando el auge cafetero. Para finales del siglo XIX, el mayor porcentaje lo alcanzaría en el período comprendido entre 1890-94 con un 55.1 %, y empezando el siglo XX la participación sería cada vez mayor hasta llegar a significar más del 70% del total.

Al igual que las exportaciones reales, las exportaciones reales de café tuvieron tasas de crecimiento anuales promedio altas. De acuerdo al Cuadro 7, para el período entre 1905 y 1925, la tasa anual promedio fue del 11.18%, y para los subperíodos definidos los de mayor crecimiento fueron aquellos en que se dieron las condiciones

de bonanza y auge para el comercio del grano, 1910-13 y 1922-25, pasando por una recesión durante la primera guerra mundial y la época de postguerra. Las exportaciones reales de café per cápita, presentaron el mismo comportamiento de las totales, aunque para todo el periodo su crecimiento anual promedio fue mayor (8.50% contra 5.06%).

Las importaciones reales presentaron el mismo comportamiento en términos de crecimiento anual promedio (7.55% para el período), crecieron durante los años del quinquenio de Rafael Reyes, el auge cafetero y los comienzos de la época de la prosperidad a despecho, y mostraron signos de recesión durante la guerra y la postguerra.

Cuadro 8
Coefficientes de Correlación entre Exportaciones Reales Totales
y de Café, Importaciones Reales, Ingresos Reales y
Recaud Real por Derechos de Importación

	Exportaciones de Café	Importaciones de importación	Ingresos Totales	Derechos
Exportaciones	0.95	0.80	0.55	0.46
Exportaciones de Café		0.74	0.57	0.42
Importaciones			0.71	0.63
Ingresos Totales				0.85

Fuente: Anuarios de Comercio Exterior, 1916 y 1922. Cálculos de la autora.

De acuerdo al Cuadro 8, las importaciones reales estaban altamente correlacionadas con las exportaciones reales (0.80) y en menor medida con las exportaciones reales de café (0.74). Por otra parte, la correlación entre las importaciones reales y el recaudo real por derechos de importación resulta ser menor al que podría esperarse (0.63), seguramente por evasión, y en especial medida por el carácter inelástico del sistema de recaudos. A este respecto es importante señalar que el carácter específico de los aranceles implicaba inelasticidad en los recaudos por derechos de importación, ya que los aranceles específicos no variaban en la misma forma con los precios domésticos de los bienes importados.¹⁹

Por otra parte, la correlación entre las exportaciones reales de café y los recaudos reales por derechos de importación es bajo (0.42), y en general, estos coeficientes son bajos para los derechos reales y las demás variables. A pesar de presentarse una alta correlación entre las importaciones reales y las exportaciones reales, y entre las primeras y los ingresos reales, el carácter inelástico del sistema aduanero, sustentado en aranceles de carácter específico, constituyó un obstáculo para que el auge exportador permitiera un crecimiento mayor al presentado en los ingresos ordinarios del estado a lo largo del período de estudio.

Cuadro 9
Elasticidades Importaciones, Exportaciones Totales y Exportaciones de Café con respecto a los
Ingresos Totales y Derechos de Importaciones. Precios Constantes (1915=100)

VARIABLE DEPENDIENTE = INGRESOS REALES TOTALES	
Variable Independiente	Elasticidad
Importaciones Reales	0.40
Exportaciones Reales	0.33
Exportaciones Reales de Café	0.15
VARIABLE DEPENDIENTE = DERECHOS DE IMPORTACIÓN REALES	
Importaciones Reales	0.42
Exportaciones Reales	0.30
Exportaciones Reales de Café	0.15

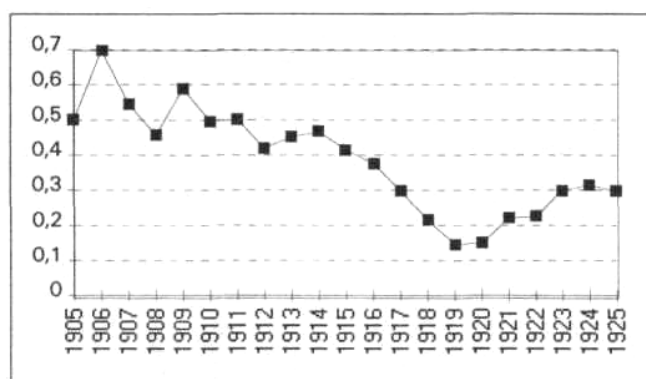
Fuente: Anuarios de Comercio Exterior, 1916 y 1922. Cálculos de la autora.

19 Bulmer-Thomas, Víctor. «The Economic History of Latin America since Independence», pp 110-111.

Además de los resultados arrojados por los coeficientes de correlación, se encuentra que las importaciones reales, las exportaciones reales y las exportaciones reales de café eran inelásticas con respecto a los ingresos reales por derechos de importación y a los ingresos reales totales. Los resultados del cuadro anterior resaltan la conclusión de la poca relación existente entre el auge cafetero y los recaudos por derechos de importación, y también con respecto a los recaudos totales.

Junto con la poca relación entre el auge cafetero y los recaudos por derechos de aduanas y la inelasticidad del sistema tributario, existe otro factor que explica el poco dinamismo de las finanzas públicas del gobierno central durante el período. Este radica en el deterioro del arancel promedio, que de acuerdo al Gráfico 1, presentó una tendencia descendente hasta finales de la década de los diez, cuando se presenta una tendencia al alza. El deterioro del arancel promedio puede explicarse, según Montenegro,²⁰ por los fuertes cambios en la composición de las importaciones.

Gráfico 1 Arancel Promedio



Fuente: Memorias de Hacienda 1910-1926.

A partir de los últimos años de la década de 1910, el arancel promedio presenta mejorías, aunque no llega a los mismos niveles de principios de la misma. Esta recuperación del arancel promedio puede explicarse por el aumento en las importaciones de productos como el azúcar, la manteca de cerdo, el arroz, la harina de trigo y el cemento, los cuales eran bienes de consumo objeto de aranceles altos.²¹

2. Impuesto a la Renta

La coyuntura generada por la primera guerra mundial puso de manifiesto la dificultad de obtener

recursos suficientes con la composición de los ingresos fiscales ordinarios existente hasta el momento. La vulnerabilidad y dependencia de la estructura tributaria del país, hizo necesario pensar en una reforma que permitiera mayor estabilidad en las fuentes y recursos, para que así el estado pudiera cumplir con sus funciones.

Dentro de esta necesidad fue establecido el impuesto a la renta (Ley 56 de 1918), que constituyó el primer intento serio por establecer impuestos directos.²² Este nuevo impuesto lo pagarían todas las personas naturales o jurídicas domiciliadas en el país o residentes en él, y todas las nacionales o

²⁰ Montenegro, Santiago. Opcit, pp 317-318.

²¹ Ibid, pp 321.

²² El primer intento por establecer este tipo de renta se dio en 1821 cuando el Congreso de Cúcuta aprobó el impuesto de renta, que entraría a gravar la renta agrícola, la de propiedades inmobiliarias y mobiliarias, la renta minera e industrial, la de capitales dados a interés, la renta comercial, los sueldos y la renta de bienes de manos muertas. Las contribuciones se tasaron en 10% anual de impuestos para las actividades económicas y de un 2% y 3% para las rentas provenientes de remuneración al trabajo. Sin embargo, este gravamen no prosperó no solo por la ineficiencia del sistema administrativo de recaudo de las rentas y las condiciones precarias de la economía en general, sino también por la imposibilidad del estado de controlar la riqueza mediante un adecuado censo catastral, así como los sueldos y las ganancias de quienes serían los contribuyentes. López Garavito, op cit p 22. Otros intentos fallidos se dieron en la segunda mitad del siglo pasado, cuando algunos departamentos como Santander y Cundinamarca intentaron su implementación.

extranjeras no residentes en el país que obtuvieran algún tipo de renta de bienes o capitales radicados en el mismo.

En primera instancia, la Ley 56 dividió las rentas según su fuente y las gravó de manera proporcional en lugar de hacerlo de manera progresiva. Existían tres categorías de rentas: las provenientes únicamente del capital, las provenientes del capital combinado con el trabajo y las provenientes únicamente del trabajo. Las primeras pagaban el 3%, las segundas el 2% y las terceras el 1%. Esta categorización llevó a que la mayoría de las empresas hicieran esfuerzos por ubicarse en la segunda categoría, presentándose una evasión difícil de cuantificar.

Desde su implantación en 1918 hasta 1925, el recaudo de este impuesto tuvo una participación no mayor al 3% dentro del total recaudado, aunque su crecimiento en términos reales desde que se impuso hasta el año de 1925, estuvo alrededor del 20%. La poca participación de este impuesto se debió más que todo a deficiencias en su definición y aplicación, que serían corregidas en años posteriores a los que constituyen este trabajo.

En primera medida, no se aplicó un sistema de renta global sino uno cedular, donde el cobro del impuesto se efectuaba de acuerdo al origen de la renta. Además de lo inadecuado de no contar con una medida única de renta, existían otros dos problemas que incidían en su bajo recaudo. La estructura administrativa de recaudo del impuesto era aún precaria, al principio no estaba claro quién y en dónde se llevaría a cabo el recaudo, dándose problemas de índole administrativo; por otro lado los declarantes no estaban obligados a presentar sus libros de cuentas, sino que el impuesto se establecía haciendo buena fé del juramento presentado por los mismos.

Analizando desde el punto de vista fiscal y tributario, el impuesto a la renta tal y como fue establecido en un principio violaba varios de los

requisitos mínimos que debe cumplir una adecuada estructura tributaria. Primero, el impuesto era arbitrario al no estar determinado desde un primer momento a quién, cuánto y dónde pagar el tributo. Igualmente, la declaración juramentada rompía con todos los principios de justicia y equidad, al impedir que cada cual pagara realmente de acuerdo a su capacidad de pago, es decir, el impuesto no era equitativo verticalmente. De la misma manera, hay que recalcar que una característica importante de los impuestos es que deben ser no distorsionadores, es decir, deben impedir que los individuos puedan alterar sus obligaciones fiscales.

Por otra parte, al ser un impuesto proporcional no contribuía a una adecuada distribución del ingreso. Como anotaba Esteban Jaramillo,²³ ministro de la época, debían gravarse más pesadamente las rentas provenientes del capital que las rentas provenientes del esfuerzo humano, sin embargo, para cumplir con el principio de equidad y con el objetivo de mejorar la distribución del ingreso, este impuesto no ha debido establecerse de manera proporcional sino progresiva. Con un impuesto progresivo, las rentas más altas, que por lo general suelen ser las provenientes de capital, se gravaban más que las de menor cuantía, y de esta manera se evitarían grandes acumulaciones de capital que abrieran más la brecha entre ricos y pobres.

Por otro lado, al gravar con un 1% las rentas provenientes del trabajo, para una persona con un ingreso que apenas alcanzara para subsistir sería significativo el monto a pagar, pues le estaría quitando recursos necesarios para su mantenimiento; mientras que para una persona que ganara más del promedio, el gravamen podría llegar a ser «insignificante», recayendo así el tributo sobre los más pobres e impidiendo una distribución del ingreso adecuada.

Otro aspecto a tener en cuenta, es que un impuesto progresivo restablece equitativamente el equilibrio entre los contribuyentes más ricos y los más pobres, gravando con un porcentaje menor

23 Jaramillo, Esteban. «La reforma tributaria en Colombia. Un problema fiscal y social», p 168.

aquellas rentas que ya han sido afectadas en toda su extensión por otros impuestos, y asignando tasas más altas a la cantidad que no ha sido alcanzada por aquellos. Esto es bueno recalcarlo porque, como se ha mencionado con anterioridad, la mayoría de los impuestos de importación recalcan sobre productos de consumo popular más que sobre aquellos considerados de lujo, quedando gravados en mayor cuantía las clases menos favorecidas.

B. Bienes Nacionales²⁴

1. Salinas

Dentro de los bienes nacionales cuyo arrendamiento o explotación proporcionaban al fisco nacional rendimientos considerables, se encontraban las salinas, tanto marítimas como terrestres, ubicadas a lo largo del territorio nacional.

Esta renta fue a lo largo de los años de estudio una de las más significativas, siendo su producto líquido siempre positivo. Además, podría decirse que fue una renta estable dentro de la estructura de ingresos, que no se vio perjudicada por factores externos como pudieron estarlo otro tipo de rentas o impuestos; sin embargo, fue una renta sensible a condiciones climáticas como las épocas de invierno y verano.

La organización de este tipo de renta puede describirse desde dos ámbitos: la administración de su explotación y mantenimiento, así como por el lado concerniente a la fijación de precios y elaboración de la sal. Por el lado de las salinas marítimas, desde 1885 se decretó el monopolio de la sal²⁵ y desde entonces su explotación se llevó a cabo unas veces por administración directa del gobierno, otras veces por contratos con

particulares. Desde 1905 hasta 1909, su explotación estuvo a cargo del Banco Central, contrato que concluyó casi al mismo tiempo que se suprimió el monopolio de la sal y se continuó con la administración directa; de acuerdo al Cuadro 3, durante estos años esta renta presentó las mayores tasas de crecimiento promedio anuales.

Bajo la Ley 44 de 1910, se suprimió el monopolio y se estableció un sistema de elaboración libre mediante el cual, los particulares recolectaban la sal producida en las salinas del gobierno mediante licencias concedidas por el Inspector General de las Salinas, y luego pagaban un impuesto de consumo al internarlas por las aduanas, únicas oficinas recaudadoras de los productos de todas las salinas.

El gobierno administró la producción y comercialización de la sal marina de manera directa hasta el año de 1919, cuando se celebró un contrato con la Casa barranquillera de Cortissoz, Correa & Compañía, contrato que se dio por terminado en 1922 por incumplimiento por parte de los arrendatarios, al no cumplir con los pagos estipulados en el mismo. Terminado el contrato, el gobierno asumió nuevamente la administración directa.

El producto líquido real de las salinas marítimas alcanzó los valores más altos durante el quinquenio de Rafael Reyes y a partir de 1919, así como tasas de crecimiento positivas (Cuadro 3). Fue precisamente durante estos períodos que esta renta estuvo administrada por el sector privado, Banco Central y Cortissoz, Correa & Cía. No obstante, si se quiere analizar la eficiencia del sector privado en el manejo de estas rentas, no es suficiente observar el comportamiento del producto líquido real, ya que es importante entrar a analizar

²⁴ Dentro de los bienes nacionales que generaban algún tipo de ingreso al fisco nacional se encontraban las salinas, los ferrocarriles y los bosques de propiedad de la nación que eran arrendados a particulares. No obstante en este artículo se hablará sólo de la renta de salinas, por ser ésta el segundo renglón de rentas de la nación y además por limitación en la extensión de este artículo.

²⁵ Monopolio del gobierno en la fijación de precios tanto de las materias primas como de la sal ya elaborada, así su explotación y/o elaboración estuviera bajo su administración directa o bajo arrendamiento a particulares. Según relata Luis Fernando López, «la sal de mina ubicada en el centro del país, hacia un recorrido muy costoso en términos de fletes, para abastecer mercados de Santander y Cauca. La sal llegaba a esos departamentos con unos costos tan altos que era más rentable para los consumidores abastecerse de sal del Perú al sur del país, y de sal marina del

también los gastos de funcionamiento y recaudación.

Durante la administración del Banco Central entre 1905 y 1910, los gastos de administración fueron de gran consideración (entre 113.092 y 296.599 pesos constantes), llegando a porcentajes entre 25 y 47% del producto bruto. A partir de 1910, cuando se establece la libre elaboración, los gastos en términos reales disminuyeron en casi un 60%, llegando a representar entre un 9.57 y 27.86% del recaudo efectivo. Para los años en que las salinas vuelven a ser administradas por el sector privado, entre 1919 y 1922, los gastos representan nuevamente un porcentaje considerable, alrededor del 47.9 y el 74.41%. La administración privada, al parecer, implicaba mayores costos de personal y de mantenimiento. Durante la administración privada aumentó el producto bruto, pero también aumentaron los gastos.

En las salinas terrestres, el monopolio de la sal se dio en los mismos términos que en las marítimas, aunque su aplicación en la parte de producción fue menos rígida. Desde 1886, en Cundinamarca, los particulares podían elaborar sal de caldero y sal compactada, con las materias primas (sal vija y agua salada) compradas al gobierno. La fijación de precios por parte del gobierno fue siempre motivo de descontento entre los elaboradores particulares, pues estos consideraban que el provecho no era justo y clamaban por la libertad absoluta para fijar los precios de venta de la sal ya elaborada. Con la supresión del monopolio en 1910, se procedió a establecer y reglamentar un impuesto sobre la producción o el consumo de la sal. Se estableció la libre elaboración, consistente en pagar los particulares un derecho al gobierno por cada arroba de sal que elaboraran, especialmente en las salinas de Zipaquirá y Nemocón.

IV. Conclusiones

El período comprendido entre 1905 y 1925 fue de transición para la economía colombiana. El legado

económico del siglo XIX, que se caracterizaba por un desarrollo exportador débil, empezaría a desaparecer con el transcurso de los años, gracias a la consolidación de la industria cafetera como sector exportador por excelencia.

Sin embargo, a pesar de que para el período, como un todo, las tasas de crecimiento de las exportaciones reales anuales promedio son de alrededor del 5%, durante el período no se dio mayor dinamismo de las finanzas públicas nacionales, debido a la inelasticidad del sistema de ingresos ordinarios existente, que apenas alcanzaba para sufragar los gastos de funcionamiento y no permitía mayor acción del estado en áreas diferentes. Además, de un deterioro del arancel promedio originado en cambios en la composición de importaciones, y a una disminución de los principales productos importados a raíz de la primera guerra mundial, contribuyó a esta situación que las mayores exportaciones originadas por el auge cafetero no estuvieron altamente correlacionadas con los recaudos por derechos de importación, principalmente por la estructura inelástica sustentada en aranceles de tipo específico.

La composición de las rentas nacionales, caracterizada desde los inicios de Colombia como república independiente por estar constituida por gravámenes indirectos, en su mayoría recaudos por derechos de aduanas, marcó la inestabilidad y vulnerabilidad de las finanzas públicas del gobierno central que presentaban los mismos altibajos del sector externo; la estructura arancelaria basada en aranceles específicos caracterizó al sistema por su inelasticidad. De igual manera, desde el punto de vista fiscal, estos impuestos no cumplían con principios como el de equidad, además de ser todos inelásticos con respecto a los ingresos totales. En resumen, la estructura tributaria de principios de siglo no cumplía con los requisitos deseables para que dicha estructura fuera la adecuada, y se presentara mayor dinamismo en las finanzas públicas del gobierno central.

A lo largo del siglo XIX y especialmente en las primeras décadas del XX, se hizo imperiosa la necesidad de reestructurar las principales rentas y dar cabida a otras que permitieran mayor estabilidad, como llegarían a serlo los impuestos de carácter directo como el impuesto a la renta; aunque fueron necesarios varios años de reformas para que éste último tuviera el efecto deseado de proporcionar mayor estabilidad al sistema. Desde su implementación, el impuesto a la renta no tuvo mayor participación en el total de recaudos, debido principalmente a que era un impuesto proporcional y no progresivo, que gravaba en mayor medida a las clases menos favorecidas, incumpliendo el principio de equidad e igualdad, así como también se caracterizó por ser arbitrario.

Durante el período 1905-1925, la mayoría de las fuentes de ingresos para el fisco nacional constituían gravámenes de tipo indirecto u otro tipo de rentas que, en algunos casos, como las salinas, implicaban grandes costos de operación que constituían grandes cargas en materia fiscal, además de constituir gravámenes inelásticos que no permitían el crecimiento de los ingresos ordinarios necesarios para promover grandes obras de infraestructura. La ineficiencia administrativa se dio en el recaudo de varias rentas y aún en varias de las oficinas encargadas de dicha labor, como

algunas de las aduanas, que presentaron recaudos líquidos negativos. Los ingresos reales presentaron en el período 1905-1925 un crecimiento similar al de la población, lo que indica poco o nulo crecimiento en términos per cápita, a pesar del auge exportador del período.

Dentro del período estudiado, los años de mayor crecimiento para los ingresos totales reales, y la mayoría de las rentas, fueron el período conocido como el Quinquenio de Rafael Reyes, el auge cafetero de 1910 y años posteriores hasta 1913 y comienzos de la década de 1920. La primera guerra mundial representó para el país unos años de recesión, no sólo para las exportaciones e importaciones reales, sino para la mayoría de recaudos reales ordinarios.

A pesar del auge cafetero del período 1905-1925, los recaudos reales no aumentaron en términos per cápita. Sin embargo el auge cafetero tuvo un efecto multiplicador sobre el resto de la economía colombiana, pero fue sólo en la segunda mitad de la década de los veinte, y especialmente en la década de 1930, que las consecuencias de la consolidación del sector exportador colombiano se tradujeron en una transformación sólida de las finanzas públicas del país.

Bibliografía

Fuentes Primarias:

Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DAÑE). *Las Estadísticas Sociales en Colombia*. Primera Edición. Bogotá, 1993.

Ministerio de Hacienda. *Memorias de Hacienda*. 1910-1926. Ministerio

del Tesoro. *Memorias del Tesoro*. 1910-1923.

República de Colombia. Dirección General de Estadística. «*Resultados del Censo de Población levantado en Colombia en el año de 1905*». No. 1185, Bogotá, febrero de 1917.

-*Censo General de la República de Colombia levantado el 5 de marzo de 1912* Presentado al Congreso en sus sesiones ordinarias de 1912 por el Ministro de Gobierno Dr. Pedro M. Carreño.

-Contraloría General de la República, Dirección del Censo. «*Memoria y Cuadros del Censo de 1928*». Editorial Librería Nueva, Bogotá, 1930.

----- Ministerio de Hacienda. Dirección General de Estadística. *Comercio Exterior de la República de Colombia*. Años de 1916, 1917, 1918. Imprenta Nacional, Bogotá, 1919.

----- Departamento de Contraloría. Sección 8a. Estadística General. «*Anuario Estadístico, Comercio Exterior 1922*». Director Belisario Arenas Paz. Volumen XII. Imprenta Nacional, Bogotá, 1925.

Fuentes Secundarias:

Bejarano, Jesús Antonio. «El Despegue Cafetero 1900-1928». En: *Historia Económica de Colombia*. José Antonio Ocampo, editor. Fedesarrollo, Siglo Veintiuno Editores. Bogotá, 1987.

----- *-El régimen agrario: de la economía exportadora a la economía industrial-*. Editorial La Carreta, Bogotá, 1979.

Bernal, Joaquín. «*Las Finanzas Públicas en los años Veinte y Treinta en Colombia*». Tesis para optar al título de Magister en Economía. Universidad de los Andes, Bogotá, 1983.

----- «Política Fiscal». En: *Introducción a la Macroeconomía Colombiana*. Tercera Edición. Tercer Mundo Editores, Fedesarrollo. Bogotá, 1994.

Berquist, Charles. «*Café y Conflicto en Colombia 1836-1910-*. FAES. Medellín, 1981.

Bulmer-Thomas, Víctor. «*The Economic History of Latin America since Independence-*. Institute of Latin American Studies, University of London. Cambridge University Press, 1994.

Cruz Santos, Abel. «Economía y Hacienda Pública». Tomo 2. En: *Historia Extensa de Colombia*. Tomo XV. Academia Colombiana de Historia. Editorial Lerner, Bogotá, 1966.

Deas, Malcom. «Los problemas fiscales en Colombia durante el siglo XIX». En: *Ensayos sobre historia económica colombiana*. Fedesarrollo, Bogotá, 1980.

Jaramillo, Esteban. «*Tratado de Ciencia de la Hacienda Pública*». Sexta Edición. Editorial Voluntad Ltda. Bogotá, D.E, 1960.

----- —»*La reforma tributaria en Colombia. Un problema fiscal y social*. Publicaciones del Banco de la República, Archivo de la Economía Nacional. Imprenta del Banco de la República. Bogotá, 1956.

Junguito, Roberto y Pizano, Diego. «*Producción de Café en Colombia*». Fondo Cultural Cafetero, Fedesarrollo. Santafé de Bogotá, 1991.

López Garavito, Luis Fernando. «*Historia de la Hacienda y el Tesoro en Colombia-*. Banco de la República, Santafé de Bogotá, 1992.

López Mejía, Alejandro. «La Estabilización de la Economía Colombiana después de la Guerra de los Mil Días y el Período de Transición Monetaria comprendido entre 1903 y 1923». En: *El Banco de la República. Antecedentes, Evolución y Estructura*. Banco de la República, Bogotá, 1990.

López, Alejandro. «*Problemas Colombianos*». Editorial Paris-América. Paris, 1927.

Meisel Roca, Adolfo. «La creación del Banco de la República y las teorías sobre la Banca Central: ¿Por qué 1923?». En: *El Banco de la República. Antecedentes, Evolución y Estructura* Banco de la República, Bogotá, 1990.

Montenegro, Santiago. El Surgimiento de la Industria Textil en Colombia 1900-1945. En: *Crisis Mundial, Protección e Industrialización. Ensayos de Historia Económica Colombiana* Primera Edición. CEREC, FESCOL. Editorial Presencia, Bogotá, 1984.

----- La política arancelaria en la primera fase de la industrialización. En: *Crisis Mundial, Protección e Industrialización. Ensayos de Historia Económica Colombiana* Primera Edición. CEREC, FESCOL. Editorial Presencia, Bogotá, 1984.

Musgrave, Richard y Peggy Musgrave. «*Hacienda Pública. Teórica y Aplicada*». Quinta Edición. Mc Graw Hill Interamericana S.A, Madrid, 1992.

Ocampo, José Antonio. «*Colombia y la economía mundial 1830-1910*». Siglo Veintiuno Editores, Fedesarrollo, primera edición 1984. Bogotá.

Pyndick, Robert y Rubinfeld, Daniel. «*Econometric Models & Economic Forecasting*». Third Edition. McGraw Hill International Editions, Economic Series. Singapore, 1991.

Stiglitz, Joseph. «*La economía del sector público*». Segunda edición. Antoni Bosch Editor. Barcelona, 1995.

Tovar Zambrano, Bernardo. «La Economía Colombiana 1886-1922». En: *Nueva Historia de Colombia*. Volumen V: Economía, Café, Industria. Alvaro Tirado Mejía, editor. Editorial Planeta, Bogotá 1989.

La intervención económica del estado en Colombia 1914-1936. Fondo de Promoción de la Cultura del Banco Popular. Bogotá, 1984.