

Toro, C. (1987). Apuntes sobre las finanzas públicas en Colombia durante el siglo XIX. Contaduría Universidad de Antioquia, 11, 43-76.

APUNTES SOBRE LAS FINANZAS PÚBLICAS EN COLOMBIA DURANTE EL SIGLO XIX

EC. Constanza Toro
Investigadora Universidad de Antioquia

Resumen

Como quiera que los países civilizados habían desarrollado el impuesto directo, como base de su estructura fiscal desde mediados del Siglo XIX, el sistema tributario en Colombia aún se mantenía básicamente con imposiciones indirectas, como las encomiendas, la media anata, la mesada eclesiástica, los quintos reales, el almojarifazgo y la alcabala entre otros. Después de algunos intentos, apenas hacia 1940 se consolidan los impuestos directos como el soporte fundamental del Tesoro Nacional.

Fue una respuesta inmediata, no sólo al incremento significativo en el gasto público, que generaron las erogaciones militares y algunas obras de interés nacional, como los ferrocarriles, los caminos, el telégrafo, etc., sino también como garantía a la ley de empréstito público.

I. GENERALIDADES

Con Esteban Jaramillo puede decirse que el proceso histórico de la organización fiscal y financiera de nuestro país no ha sido aún estudiado con detenimiento. En el siglo pasado las colectividades políticas se enfrentaron ideológicamente por cuestiones relativas a la conformación del Estado, al régimen federal a las relaciones del gobierno civil con la iglesia. En el campo económico no existió un deslinde preciso entre los dos partidos. Las formas elementales y primitivas de la organización fiscal no dieron margen para una distinción de fondo entre las tesis de liberales y conservadores. Los primeros aparecen, sin embargo, con mayor frecuencia, como amigos del libre cambio en contra de los programas proteccionistas, que en muchas ocasiones propugnó el conservatismo. Pero en realidad no puede afirmarse que el liberalismo fuera librecambista o que el conservatismo fuera el líder del proteccionismo. Cuando uno u otro partido aparecía apegado a una de estas doctrinas, lo hacía no por razones de orden económico, sino esencialmente por móviles fiscales. El problema de equi-

librar un presupuesto, siempre afectado por las revoluciones internas, inclinaba a los hombres de estado a buscar en una disminución de los derechos arancelarios que según ellos, debía provocar un mayor flujo de importaciones y un alivio transitorio a las anémicas arcas del tesoro. Fue éste el programa defendido por Florentino González como Ministro de Hacienda del General Tomás Cipriano de Mosquera hacia 1847.

Con anterioridad, el sistema tributario de la Colonia estuvo basado en imposiciones destinadas no a medir la capacidad de contribución de los ciudadanos sino que su existencia se debió más bien a la necesidad de detectar, controlar y regular toda actividad productiva y toda fuente de riqueza. De esta manera las encomiendas, la media anata, la mesada eclesiástica, los quintos reales, el almorjarifazgo y la alcabala entre otros fueron una serie de impuestos, la mayoría de ellos indirectos, que gravaron la venta o permuta de los bienes muebles o inmuebles, las cosechas, la entrada de las mercancías y la explotación de oro y metales preciosos. Esta diversidad de tributos cuyo recaudo creó constantemente fricciones entre España y sus súbditos coloniales, fue sin duda, uno de los elementos que precipitaron la guerra emancipadora.

Posteriormente, el congreso constituyente de 1821, por medio de la Ley del 29 de septiembre, estableció el impuesto directo "sobre rentas y ganancias de los ciudadanos"¹. Pero ni las circunstancias de orden político que vivía el país ni la improvisación y el empirismo que afectaban la administración nacional, permitieron que progresara tal conquista; pues en 1826 Bolívar suspende las leyes sobre contribución directa para volver al antiguo régimen de impuestos indirectos y monopolios que perduró hasta bien entrada la década de 1840, cuando se iniciaron nuevamente las discusiones sobre el impuesto directo a raíz de la ley de empréstito público de 1845. Este debate concluyó con las medidas liberales de mediados de siglo que coincidieron con la instauración del régimen federal hacia 1858, el cual estuvo precedido por la descentralización de rentas y gastos. Hacia este año, la reorganización de las rentas de cada Estado permitió que éstos contemplaran, en medio de gran oposición, la posibilidad de establecer nuevamente el impuesto directo, o único como fuente de financiación del Estado, que hasta entonces había logrado subsanar sus gastos con escasas rentas y algunos empréstitos.

Pero es desde mediados del siglo cuando los gastos públicos, según lo muestran los presupuestos, aumentan en magnitud debido entre otras razones a las erogaciones militares que requirieron las frecuentes guerras en que se comprometieron los Estados; a algunas obras de interés públi-

1. JARAMILLO, Esteban, La Reforma Tributaria en Colombia. Un problema fiscal y social, 1918. Bogotá, Imprenta del Banco de la República, 1956, p. 14.

co que fomentaron el progreso, tales como caminos, el telégrafo, el correo y posteriormente los ferrocarriles; además de los servicios de la deuda pública que venía en aumento porque la economía se fue monetizando y empezaron a figurar gastos en dinero que antes se hacían en forma de prestación de servicios o en especie. Todo lo anterior indica cómo la financiación del Estado pasó a ser un asunto de atención no sólo para la Confederación, que disponía de rentas nacionales, sino de cada uno de los Estados que debió organizar y reglamentar sus ingresos y gastos por medio de ordenanzas.

Si bien la Confederación había dado una nueva organización política al país dividiéndolo en Estados, éstos a su vez en departamentos, los departamentos en distritos y éstos en municipios; una de las medidas inmediatas de los últimos fue decretar el impuesto directo cobrado sobre la renta de los contribuyentes y en proporción tal que se dividiera el monto total del faltante del presupuesto de cada estado, entre los vecinos del distrito. Las críticas que se hicieron a esta medida se basaron en lo inequitativo del gravamen pues, ante la ausencia de catastro, la determinación del impuesto quedaba en manos de una Junta repartidora conformada por las autoridades políticas del municipio. Pero en realidad esta medida impositiva no logró aplicarse sino en contadas excepciones y especialmente en el Estado de Santander; por lo tanto los demás estados financiaron sus gastos con empréstitos, esta vez internos y de dos clases: voluntarios y forzosos por los cuales se pretendía recoger en dinero, el monto necesario, cediendo a nombre del prestamista un bono de deuda pública pagadero, generalmente en dos años, sobre el cual se reconocía el interés comercial de la plaza.

Esta situación continuó hasta 1886, agravada por las continuas guerras civiles que exigían la financiación de la contienda por medio de empréstitos forzosos a los perdedores. En este año la constitución de Núñez reorganizó las rentas del Estado con base en impuestos indirectos y monopolios, dejando en vigencia algunos ingresos por bienes del Estado como salinas y aduanas además de centralizar nuevamente las rentas. Sólo en el año 1818 el Congreso Nacional, por medio de la Ley 56 estableció el impuesto sobre la renta, adoptando el sistema celular que dividía los contribuyentes en diversas categorías de acuerdo con su género de actividades y el origen de sus ingresos. Pero en una primera etapa este sistema fue impracticable, pues requería una vasta y técnica organización para la fijación de los distintos gravámenes. Sólo por medio de la ley 64 de 1927 se implantó en Colombia el impuesto sobre la renta global y dicha ley fue reformada por la 81 de 1931 y posteriormente por la 78 de 1935, conservando los mismos lineamientos de los estatutos anteriores, pero con modificaciones sustanciales en cuanto a la forma de recaudo y a las sanciones para los contribuyentes. La implantación del sistema de impuestos sobre la renta,

es decir sobre el rendimiento líquido de la propiedad o del esfuerzo humano es una de las formas que permite subsanar el inconveniente que podría tener el impuesto sobre la propiedad, pues con él se grava por igual la destinada a producir renta y la que se emplea en usos improductivos de bienes materiales.

El impuesto directo sería la base de la estructura fiscal de las naciones civilizadas y ya desde mediados del siglo XIX fue adoptado por algunos países de Europa, mientras que América demoraría su adopción hasta la tercera década de este siglo, siendo Estados Unidos el primero en utilizarlo definitivamente en 1913.

II. SISTEMA TRIBUTARIO DE LA COLONIA

La República recibió en herencia de la Colonia un sistema de impuestos igualmente complicado y viciado. Una larga lista prescindiendo de muchos de menor cuantía puede clasificarse así:

1. Impuestos sobre el comercio exterior, dado que éste se venía generalizando desde 1765 cuando el decreto de "Comercio libre" habilitó varias islas de las Antillas y algunos puertos de España y el Nuevo Mundo. Esta libertad de comercio se extendió desde 1778 de la Península a todas las Indias, suprimiendo la prohibición de comerciar con el extranjero; afán que había tenido la corona española por asegurar que ningún otro país comerciara con sus colonias en América, pues la meta del estado mercantilista eran los incrementos en el volumen de oro poseído por el Soberano. De esta manera los propósitos de los impuestos al comercio exterior eran entonces el control del tráfico de mercancías con la metrópoli y la recolección de fondos para sostener la vasta administración pública colonial. Prueba de ello es que dichos impuestos cubrían tanto importaciones como exportaciones. Desde entonces se recaudaron en mayor proporción para la corona los siguientes derechos entre otros:
 - a) Almojarifazgo o derechos de puerto que se cobraban sobre las mercancías a la salida de España y a la entrada a las Indias, en un principio se tasaron ad valorem y luego sobre el peso bruto de las mercancías.
 - b) De avería sobre las mismas mercancías para pagar los gastos y averías de la flota encargada de custodiar los buques mercantes en la travesía entre Europa y América.
 - c) Armada de Barlovento, con el que atendía el pago de los gastos

que exigía esta armada, cuya misión principal era defender el comercio marítimo contra los ataques de corsarios y piratas.

- d) El de toneladas y otros.
2. Impuestos sobre la agricultura, la minería y la industria en general, pues los efectos del libre comercio se sintieron en el aumento de la extracción de frutos y otros productos que fueron gravados con diezmos y quintos reales en proporción de 1/10 y 1/5 respectivamente. Los primeros sobre la cosecha de frutos del suelo y semovientes; los segundos sobre el oro y la plata que se extraía de las minas; para estos últimos también se exigió el impuesto de fundición, ensaye y marca de metales.
 3. Impuestos sobre las transacciones que incluía papel sellado, derechos de escritura, registro y anotación; derechos sobre herencias transversales, composición de tierras y el más importante, el de la Alcabala, establecido sobre la venta, permuta, enajenación en cualquier forma de toda clase de bienes muebles, inmuebles y semovientes; este impuesto se cobraba cuantas veces el objeto era enajenado.
 4. Rentas estancadas. Consistía en monopolios que se atribuía el Estado sobre ciertas actividades productivas, generalmente con el pretexto de que su naturaleza nociva debía ser regulada. Entre estos privilegios exclusivos del Estado durante la colonia estaban las salinas, el aguardiente, la pólvora, los naipes, la amonedación y por encima de todos, el tabaco.
 5. Impuestos personales que incluía los tributos de los indios como la encomienda y los tercios y para los eclesiásticos:
 - a) Las medidas anatas que era la mitad de la renta del primer año de todos los favorecidos con beneficios de orden eclesiástico.
 - b) La mesada eclesiástica, renta correspondiente a un mes de todos los beneficiados del clero.
 - c) Los espolios: bienes de toda especie que dejaban al morir los arzobispos y obispos.
 - d) Las vacantes mayores: renta del oficio de los mismos eclesiásticos que se recaudaba después de su muerte mientras se llenaba la vacante.
 - e) Los subsidios eclesiásticos: contribuciones que el clero tenía que pagar fuera de las antes mencionadas.

6. Otras rentas como impuestos sobre minas de plata en arrendamiento, bulas de la cruzada que era la parte que debían entregar al tesoro los encargados de predicar la Bula de indulgencias sobre las limosnas que con tal motivo recaudaban entre los fieles; los donativos gratuitos exigidos a viva fuerza de los vasallos de América; los quintos de oro y plata que constituían el arbitrio del sistema fiscal de la colonia y con ellos los cobos que era 1-1/2% de los derechos de fundación y ensaye de minerales.

De las memorias de los Virreyes pueden obtenerse datos sobre el producto que tuvieron en los últimos veinte años del siglo XVIII las rentas y contribuciones del virreinato y el escaso movimiento del comercio exterior; siendo los mayores ingresos captados por las rentas estancadas del tabaco y el aguardiente, además del producto de los ramos de alcabalas, tributos, salinas y quintos de oro y plata; pues la captación del oro extraído de las colonias y la regulación o el monopolio estatal del tráfico de mercancías constituían los fines económicos de la fiscalidad y los hechos sobre los cuales debía recaer la imposición.

III. REACCION ANTICOLONIAL DE LOS PRIMEROS AÑOS DE LA REPUBLICA

Los gobernantes de la Nueva República aspiraron a borrar por completo todas las herencias restrictivas del régimen español para poner en su lugar las novedosas ideas de respeto a la iniciativa individual y de justicia redistributiva que se venían discutiendo en Inglaterra, Francia y los Estados Unidos. Con los primeros años de la República se instaura un régimen centralista emanado de la unidad militar y existía continuidad en algunas políticas coloniales aunque comenzaron a desmontarse otras instituciones españolas restrictivas del trabajo libre o del uso de la tierra; desmonte que se prolongaría más adelante por los regímenes liberales de mediados de siglo. Pero fue tal vez en materia fiscal donde se produjo el mayor intento de ruptura con el restrictivo espíritu mercantilista colonial. La primera reacción del gobierno consistió en sustituir estancos, alcabalas, diezmos, etc. y diseñar un complicado impuesto directo sobre los ingresos, que recogiera las más modernas teorías sobre la tributación. Sin embargo la reorganización fiscal chocó con la dura realidad de las dificultades administrativas, de las resistencias sociales y de la pobreza general de un país atrasado y endeudado por las guerras; todo lo cual impidió la implantación efectiva de un gravamen directo sobre la renta.

De esta manera, desde 1810 hasta mediados del siglo, se conservó a regañadientes y en medio de intensos y a veces elaborados debates la esencia del régimen fiscal español. Por ello, después del fracasado experimento de Pedro Gual y Castillo Rada, quienes promovieron la aprobación de la

contribución directa sobre rentas y ganancias (Ley 29 de septiembre de 1821), luego la Ley de 4 de mayo de 1825 que la reformó reduciendo el impuesto a las rentas provenientes de capitales y tierras y la Ley de 11 de mayo del año siguiente que estableció la contribución de patentes industriales, con veintidós calificaciones que gravaban desde el comerciante al por mayor, el mercader, el abogado, el médico, el empleado y hasta los últimos artesanos y pulperos, no pudo tampoco cumplirse. Tales leyes fueron causa de impopularidad del gobierno y su derogación la hizo Bolívar por el Decreto de 7 de septiembre de 1826 que restableció también la alcabala, además, sus decretos dictatoriales del año 1828 volvieron entre otros al tributo de indios, los estancos y las medias anatas.

Los gobiernos siguientes fueron cautos en cuanto a la viabilidad de drásticas modificaciones en la estructura fiscal del país. Así José Ignacio de Márquez en su Memoria de Hacienda de 1831 observaba: "Parece pues, que deben preferirse las contribuciones indirectas y que las directas sólo deben establecerse para cuando, aumentados los gastos por un caso extraordinario, sea necesario también aumentar las rentas públicas"². Y Mariano Calvo y Rufino J. Cuervo, secretarios de Hacienda en 1841 y 1843 respectivamente advertían: "La contribución directa aunque justa y basada en sanos principios de igualdad supone para su establecimiento la formación de catastros que en muchos años no tendremos, y un grado de civilización en el pueblo que todavía está lejos de haber adquirido. Ella pues, si ahora hubiera de establecerse, correría la misma suerte que tuvo la que decretó en días de gloria, de ilusiones y de engañosas esperanzas el Congreso Constituyente de 1821"³. Toda la pretensión de los legisladores colombianos y granadinos, desde 1821 hasta 1846, fue en realidad proteccionista de las fábricas de lienzos y mantas del Socorro por medio de derechos restrictivos al comercio. Sólo la mayor autonomía de las provincias en la década de 1840, el federalismo y la entronización del radicalismo liberal respaldado por las propuestas de dirigentes como Castillo Rada, Murillo Toro, Camacho Roldán, Miguel Samper o Rivas Groot, introdujeron nuevamente la contribución directa sobre los ingresos hacia mediados del siglo.

El año de 1845 cierra este período de quietud y miedo a toda innovación económica que había denominado desde 1831, y en 1847 se abre la era de las grandes reformas liberales; pues de las estrechas ideas proteccionistas que buscaban el desenvolvimiento industrial y mercantil del país en la imposición de derechos restrictivos para favorecer las toscas y

2. Citado en NIETO ARTETA, Luis Eduardc, Economía y Cultura en la Historia de Colombia, 6 ed, Tiempo Presente, Bogotá, 1975, p. 101.

3. Ibid., p. 102-103.

escasas manufacturas de éste, se pasa de golpe a las "ideas económicas", que midiendo la riqueza no por la intensidad del trabajo, sino por su relación con la suma efectiva de bienestar que procura, hacen solidario el progreso de todos los pueblos y van a buscar el resultado económico del trabajo inteligente del hombre en la ciudad del mercado del mundo⁴.

Entre tanto, la situación de la Hacienda Pública era confusa, numerosas contribuciones seguían siendo pequeñas y engorrosas para su cobro y las competencias fiscales entre los distintos niveles del Estado eran imprecisas y se prestaban a conflictos y duplicidades, no obstante los repetidos intentos por lograr su simplificación especialmente en los impuestos al comercio exterior. La política fiscal oscilaba entre propuestas de tributos directos y multiplicidad de antitécnicos gravámenes indirectos; la administración tributaria era particularmente deficiente y distintas rentas de destinación específica impedían el manejo unificado del presupuesto público. Así seguiría siendo a lo largo del siglo hasta las reformas constitucionales de 1886 y 1910 cuando se establecen principios de ordenamiento racional de la estructura fiscal.

IV. LAS REFORMAS LIBERALES DE MEDIADOS DEL SIGLO XIX Y LA PENURIA FISCAL

Con el surgimiento de partidos políticos de perfiles más o menos definidos, recobró fuerza el afán innovador, y fue así como se cristalizaron una serie de reformas entre las que se encuentran: La extinción definitiva de la esclavitud, la vinculación de los fondos de la iglesia al comercio, la adopción de constituciones federales y códigos y programas heredados del imperio napoleónico y de la filosofía utilitarista británica. Estas reformas se manifestaron en el campo fiscal con la eliminación parcial de los estancos, la paulatina supresión de pequeños impuestos coloniales y sobre todo con la apertura a un libre cambio radical que dejó abiertas las puertas a las mercancías extranjeras y disminuyó los recaudos por concepto de impuestos de aduanas, sumiendo al fisco nacional en una profunda ruina de la que sólo se recuperaría durante la bonanza ocasional de la mayor parte de la década de 1870. Tales reformas no sustituyeron las antiguas fuentes de ingresos públicos por otras más acordes con el nuevo funcionamiento de la economía republicana, lo que se vio agravado con la filosofía liberal que respaldaba la idea de un sector público pequeño que no interfiriera con la iniciativa particular. En este sentido tres cuestiones importantes resolvió el gobierno de Mosquera:

4. GALINDO, Aníbal. Estudios Económicos y Fiscales, Bogotá, ANIF-COLCULTURA, 1978, p. 151.

1. Con la ley del 14 de junio de 1847 sobre la libertad de comercio exterior se estableció un sólo impuesto denominado "derecho de importación" aboliéndose casi por completo los derechos restrictivos, y el derecho de tránsito sobre mercancías extranjeras por el istmo, además de rebajar el derecho de toneladas. *Tal medida redujo el recaudo por tarifas aduaneras casi en un 50%.*
2. Con la expedición, en 1846, de leyes sobre la libertad del comercio de metales preciosos y la adopción del sistema decimal y ley uniforme para la acuñación de las monedas de oro y plata, se realiza una reforma en el sistema monetario de la República, acelerando la amortización de la moneda macuquina y restableciendo, entre las monedas de oro y plata, la relación del valor intrínseco admitido por todos los pueblos civilizados. *Con esto la unidad monetaria del país es el real de plata a la Ley de 0.900.*
3. Con las leyes del 23 de mayo de 1848, 12 de junio de 1849 y 16 de mayo de 1850, complementarias de la primera, por la que se decretó la libertad de cultivo y comercio del tabaco en toda la República a partir del 1o. de enero de 1850; se puso fin al estanco o monopolio estatal del tabaco; una de las principales fuentes de ingresos públicos.

Tales medidas redujeron enormemente las rentas del Estado llegando a un extremo alarmante. Sin poder reducir gastos, ni crear nuevos impuestos, ni aumentar la cuota de los existentes y a pesar de la oposición que las pasiones de partido hacían a las ideas de la administración, "el Congreso compuesto ya por una mayoría liberal sancionó el pensamiento del gobierno en la famosa ley de 20 de abril de 1850 sobre descentralización de rentas y gastos"⁵ que fue verdadera revolución en la estructura y en la organización del departamento de hacienda nacional, pues dislocó los puntos cardinales del sistema, llamando a la vida nuevos centros de la actividad económica y trayendo en auxilio y de la Nación los recursos políticos y fiscales de las secciones; adelantando así el ensayo del gobierno federal en materias económicas y fiscales. La ley de descentralización fue una gran reforma política para sacar al país del marasmo del centralismo y remover toda su actividad con los estímulos del gobierno propio.

Dicha Ley, en el capítulo 2 declara como rentas nacionales las siguientes:

1. Aduanas (prohibiendo la imposición de derechos de exportación).
2. Correos.

5. *Ibid.*, p. 176.

3. Amonedación de metales.
4. Papel sellado.
5. Salinas.
6. Descuentos.
7. Intereses de mora.
8. Productos de bienes del Estado.
9. Multas e indemnizaciones.

Y los artículos 15 y 16 dicen "Todos los demás ramos de ingreso con que actualmente cuenta el Tesoro Nacional se ceden por la presente lei i para lo sucesivo en favor de las provincias en que se causen dichas rentas i contribuciones. En consecuencia, las Cámaras de Provincia pueden suprimir, variar, aumentar o disminuir en la manera que a bien tenga las dichas rentas i contribuciones, sustituyéndolas por otras o dándoles diversa forma del mismo modo que respecto de las rentas i contribuciones establecidas por ellas originariamente"⁶.

V. SISTEMA FEDERAL Y LA LEY DE DESCENTRALIZACION DE RENTAS Y GASTOS

El proyecto liberal incluyó entre sus propuestas la contribución directa como única que podría decretarse; pero dejó esta tarea a las Cámaras de Provincia que "conociendo mejor las circunstancias del pequeño territorio que administran, pueden con toda exactitud determinar el medio de hacer más productivas las contribuciones y eliminar o sustituir las actuales rentas por contribuciones directas"⁷.

Entre otras, las características del impuesto directo eran las siguientes:

—"Que se grave solamente la renta del contribuyente y no al capital.

6. La Estrella de Occidente. Medellín, mayo 26 de 1850 No. 195. Ficha 216-217. Dato de los archivos de prensa de la investigación en curso sobre "Raíces del poder regional: El caso Antioqueño" que adelantan María Teresa Uribe de H. y Jesús María Álvarez G. en el Centro de Investigaciones de Ciencias Sociales -CENICS- de la Facultad de Ciencias Sociales de la U. de A.

7. Op. cit GALINDO, p. 175.

—Que se distribuya con equidad sobre todas las fortunas y no abrume con su peso la miseria del que no tiene con qué pagar.

—Que no embarace el ejercicio de la industria.

—Que su recaudación no sea muy costosa para el tesoro público.

—Que su cobro no ocasione vejámenes inútiles al contribuyente”⁸.

Pero uno de los grandes inconvenientes que se advertía además de ser argumento en los alterados debates, hacía referencia al modo de repartir o tasar el impuesto directo de tal manera que fuese equitativo; pues no se contaba aún con “una carta topográfica del país de la cual podía nacer el catastro de la riqueza inmueble, ni de estadística mercantil y profesional exacta, base de un catastro circulante o mueble. No existiendo ni lo uno ni lo otro es de todo punto ilusorio cualquier fórmula general que se dicte como regla para la repartición i percepción del impuesto directo”⁹ y a renglón segundo se sugería el impuesto indirecto como el único que en realidad venía a obtener el justo principio de proporcionalidad; pues la medida en que debía gravarse la renta proveniente del capital con relación a la proveniente de la industria o del trabajo no se establecía claramente, además si lo que debía gravarse era la renta líquida del contribuyente ¿cómo se establecería su monto sin recurrir a una detestable inquisición? Y, ¿cómo podría averiguarse la riqueza siendo que ésta era móvil y variable? Además los gobernadores se quejaban de las dificultades para realizar las contribuciones directas pues la propuesta de “conformar una junta de riqueza compuesta por el alcalde, el juez parroquial, el recaudador i el notorio”¹⁰ para calificar el impuesto, tenía un carácter político que iba en contra de los intereses de los del partido contrario. A las objeciones anteriores, también se antepuso de que las ideas liberales bebían en los principios socialistas de los utopistas franceses que pretendían abrir la brecha a la propiedad, pues se declaraba que ésta debían pagar las contribuciones destinadas a sostener el gobierno que “garantiza todos los derechos y asegura todos los intereses”, pues para 1848 ya la revolución socialista francesa, con sus voceros Barbés y Proudhon tomó como bandera el impuesto sobre la renta únicamente a los capitalistas; pero en realidad los primeros intentos de recurrir al INCOME TAX se dieron hacia 1797 en Inglaterra con PITT y hacia 1815 y 1820 en Estados Unidos y Alemania respectivamente.

8. La Reforma, Bogotá, octubre 12 de 1851, No. 13. Ficha 2016-2017.

9. El Porvenir, Bogotá, diciembre 1855, No. 14 D 161.

10. El Estado, Medellín, diciembre 15 de 1858, No. 2 D 112.

De otra parte, la ley de 20 de abril de 1850 sobre descentralización de rentas y gastos organizó de manera diferente las finanzas del país, pues cediendo a los Estados algunas rentas dejó en manos de éstos también, autonomía para crear o hacerse a otros ingresos que permitieran financiar su funcionamiento, además de exigir a las Cámaras Provinciales, expedir anualmente la ordenanza de presupuestos de rentas y gastos a cargo de cada Provincia. De esta manera, por ordenanza del 30 de septiembre de 1850, una de las Cámaras Provinciales, la de Antioquia, definió como Rentas Municipales las siguientes:

- “1. El producto de todos los bienes de la Provincia.
2. Las multas.
3. Los derechos de consumo.
4. Los derechos de peaje, pasaje y portazgo.
5. Los derechos sobre títulos de minas.
6. Los derechos sobre licencias para la erección de capillas i oratorios privados.
7. Los derechos sobre licencias de rifas.
8. El producto de la renta de diezmos.
9. *Ei de hipotecas i registros.*
10. El de sello i derechos de títulos.
11. El producto de la renta de aguardientes.
12. El derecho que se impugna sobre la elaboración de salinas.
13. El que se establezca sobre las almonedas i vendetas públicas.
14. Los intereses de demora, premios o aprovechamientos”¹¹.

Esta organización fiscal se mantuvo, con escasas variaciones, tales como incluir derechos de bodegaje, degüello, mortuorias y aprovechamientos entre otros, hasta 1886 cuando la reforma constitucional centraliza nuevamente las rentas del Estado y define la financiación de los gastos municipales.

11. La Estrella de Occidente, Medellín, noviembre 10 de 1850, No. 219, Ficha 230.

De todas maneras los estados federales no lograron aunar de este modo los dineros necesarios para el pago de los gastos administrativos a más que sus créditos eran sobre deuda pública, gobierno, justicia, obras e instrucción pública, beneficencia, hacienda y guerra; lo que exigió, en varias ocasiones, recurrir a empréstitos voluntarios o forzosos para reunir los fondos que permitieran financiar los gastos de los débiles estados. Así cada empréstito pretendió recoger el faltante del presupuesto, entre los individuos acomodados del Estado. Para el caso de los empréstitos voluntarios se establecía el total del monto y los prestamistas, ante las buenas condiciones que ofrecía el gobierno, acudían a proporcionar los fondos a cambio de un documento de deuda pública pagadero, generalmente a 2 años además de considerar el interés comercial que por mora se pagaba en la plaza. En cuanto a los empréstitos forzosos, el monto de éstos se repartía entre aquellas personas acaudaladas que pertenecían al partido político perdedor. Tales empréstitos eran generalmente para financiar los gastos de guerra. Cabe advertir que estos fondos siempre se recogieron a condición de préstamo, pagaderos con fondos públicos, en muchos de los casos cometiendo arbitrariedades y exigiendo sin apelación y de manera coercitiva, mayores sumas a unos que a otros (ver anexos 1 y 2).

En este orden de ideas, la penuria financiera del gobierno que prevaleció en el siglo XIX puede explicarse, entre otras, por las siguientes causas: El atraso general de la economía; el servicio de la deuda interna donde los comerciantes, en su mayor parte, se convirtieron en prestamistas del Estado; en las frecuentes guerras civiles en que se comprometieron las regiones; en el desmonte parcial del régimen tributario colonial sin que se hubiere sustituido por otro más moderno; en la depresión mundial de fines de los años 1870 y en la caída del comercio exterior, además del liberalismo y la descentralización de rentas. Fue tal el alcance de este factor en perjuicio de los ingresos del gobierno central que hasta el mismo impuesto de aduanas, principal fuente de ingresos de la Nación a lo largo del período, terminó siendo compartido por los estados federales.

VI LA REPUBLICA UNITARIA: DEL LIBRECAMBISMO AL INTERVENCIÓNISMO MODERADO

La tónica del librecambio y el interés privado prevaleció aun después de la unificación de la soberanía de la Nación en la *Constitución de 1886*. Tanto el proceso de centralización de las finanzas como la puesta en práctica de las políticas intervencionistas propugnadas por Miguel Antonio Caro alteraron la Hacienda Pública. El principio del individualismo absoluto fue ligeramente moderado por políticas de tinte intervencionista, tocando los campos de la orientación constitucional del Estado, del comercio ex-

terior y del manejo de la moneda y crédito público¹². Pero la preocupación central de la Regeneración fue el restablecimiento del orden en lo político, lo económico y lo administrativo. De esta manera, el regreso al centralismo tributario, la elevación del arancel de aduanas y la instauración del papel moneda de curso forzoso que permitió el uso de las emisiones para efectos de ampliación del gasto público, especialmente en los períodos de guerra, causaron un efecto positivo como políticas fiscales adoptadas por el gobierno para el restablecimiento del equilibrio presupuestal de fines de la década de 1880 hasta comienzos de la guerra de los mil días.

La política de centralización fiscal impartida por la constitución de 1886 y desarrollada por la ley 48 de 1887 operó mediante la transferencia de ciertos conceptos de ingresos de los Estados Soberanos a la Nación. Entre tales conceptos se destacaban los impuestos de degüello, minas, timbre nacional y papel sellado y la renta de salinas marítimas. Los departamentos quedaron con el impuesto predial, creado por la ley 43 de 1887 (que luego pasaría a los municipios), el monopolio de licores y una participación en el impuesto de aduanas.

Para ilustrar la importancia de los distintos ingresos tributarios a lo largo del siglo pasado véase los anexos 3-9 que presentan seis presupuestos de ingresos. Así: Anexo 3 rentas hacia fines de la Colonia (1796-1800); anexo 4 relativo a las rentas nacionales del año 1847; anexo 5 correspondiente al presupuesto nacional de ingresos del año 1854 cuando se había iniciado la ruptura con el régimen colonial y la constitución de 1853 había adoptado medidas de descentralización que más tarde desembocarían en el régimen federal y la atribución de buena parte de los impuestos a los estados soberanos. El anexo 7 contiene los ingresos de los estados soberanos durante el federalismo para el año 1873-74; el anexo 8 corresponde al presupuesto nacional de rentas y gastos para el período 1878-1896 y el anexo 9 indica el correspondiente a los años posteriores a la Constitución

12. Con Alviar Ramírez y Rojas Hurtado en "Elementos de Finanzas Públicas en Colombia" puede decirse: Entre las políticas y definiciones de inferencia estatal en la vida social y económica del país, consagradas por primera vez de manera explícita en los textos constitucionales y legales, reconocidas como bandera distintiva de los gobiernos de la Regeneración pueden rescatarse tres que encierran la filosofía de la causa:

1. La primacía del interés público sobre el privado. Este precepto, ligado al centralismo instaurado por la constitución de 1886, repercutiría en un cierto fortalecimiento del Estado.
2. La afirmación de la soberanía monetaria, única y exclusivamente en la cabeza del Estado, suprimiendo las atribuciones de emisión de la banca privada y estableciendo la moneda legal de curso forzoso.
3. La suscripción, cuando menos formal, de los preceptos proteccionistas en materia de comercio exterior" en: ALVIAR RAMIREZ, Oscar y ROJAS HURTADO, Fernando, "Elementos de Finanzas Públicas en Colombia". Bogotá, Temis, 1985, p. 56.

de 1886 con la consiguiente centralización de las rentas y elevación de tarifas arancelarias en el bienio 1889-90.

El esquema de centralización fiscal impuesto por la constitución de Núñez y Caro, en sus lineamientos generales continuó vigente cien años, hasta hoy (1986) cuando el nuevo Código de Régimen Político y Municipal (Decreto 1333 de abril 25 de 1986) busca nuevamente la descentralización administrativa y fiscal reglamentando las rentas de los Municipios y cediendo otra vez, autonomía para el manejo de ingresos y gastos a estas unidades políticas del país. Todo lo anterior después de haberse definido las relaciones fiscales entre los distintos niveles del gobierno con la expedición de los códigos fiscal (Ley 110 de 1912) y régimen político municipal (Ley 4 de 1913); además de la creación de otros impuestos como el de industria y comercio, circulación y tránsito, la expedición de la primera norma sobre el impuesto personal a la renta en 1918 y la contribución de valorización en 1921. En la década de 1920 el Estado pondría orden en las finanzas públicas haciéndolas "previsibles, planificadas y ciertas para los sectores público y privado"¹³ con la Misión Kemmerer y el estatuto presupuestario en 1923; pero la inversión pública sería financiada, en primera instancia, con fondos provenientes de empréstitos y especialmente de crédito externo, una vez recuperada la credibilidad de la Nación ante los prestamistas internacionales, pues las rentas del Estado no permitían el desenvolvimiento ágil de sus gastos.

La propuesta de impuesto sobre la renta de Esteban Jaramillo se convirtió en la ley 56 de 1918 con estructura celular que gravaba en forma diferente las rentas según se originaran en el capital exclusivamente, en el capital y la industria o en la industria y el trabajo, con tarifas moderadas del 10/o al 30/o y amplias exenciones; no radicó en la envergadura inicial del tributo sino en haber roto las barreras que se oponían a su utilización y en el carácter práctico y elemental, por tanto realizable, de tal innovación que sigue siendo el principal ingreso tributario de la Nación y por ende del Estado. Después de una reforma menor introducida por el decreto 2406 bis de 1919, el impuesto sobre la renta sería reformado nuevamente por la ley 24 de 1927, una vez más bajo la inspiración de Esteban Jaramillo como Ministro de Hacienda y aunque esta reforma sólo elevó moderadamente las tarifas que pasaron de un rango del 10/o al 80/o, eliminó la distinción entre los orígenes de las rentas y reunió todas éstas en una masa global, además de establecer una tarifa progresiva gradual y precisar el cálculo de la renta gravable distinguiendo entre renta bruta y renta líquida. Habría que esperar hasta 1935 cuando se establecieron sanciones a los contribuyentes para que el impuesto directo fuera efectivo en su re-

13. Op. cit., ALVIAR RAMIREZ, Oscar, p. 93.

caudo. Otras reformas al impuesto sobre la renta se hicieron por la ley 81 de 1931 que se ocupó fundamentalmente de los aspectos administrativos y la ley 78 de 1935 que elevó considerablemente las tarifas que entonces quedaron entre el 1,50% y el 17%, además de crear impuestos complementarios de patrimonio y exceso de utilidades; el primero de los cuales persiste hasta la fecha.

Ante el panorama crítico del fisco desde los primeros días de la Independencia y durante la mayor parte del siglo XIX, sólo se aplica el impuesto directo sobre la renta, como base de la reforma fiscal en Colombia, en la segunda década de este siglo, al igual que los demás países de América Latina (ver anexo 10); mientras que otros países como Inglaterra, Alemania e Italia habían adoptado el INCOME TAX como base de sus recaudos desde 1842, 1891 y 1849 respectivamente; y España, Francia y Estados Unidos lo incluyeron definitivamente en 1900, 1909 y 1913 después de fallidos intentos.

ANEXO 1

Billete de acreedores del Tesoro Público por **empréstito forzoso**.

“El señor es acreedor de la Provincia por la suma de Esta suma fue consignada el día y se devolverá dentro de 2 años. Pero sino se pudiere hacer la devolución dentro de dicho término, ganará en el 1er. año de demora el 80/o anual y desde el 2o. año de demora, el 120/o anual.

Este documento es admisible en el pago de cualquier renta o contribución provincial desde el día en que cumpla los 2 años de pago para adelante, conforme el artículo 39 de la ordenanza 50 de febrero último”.

Tomado de: El Constitucional de Antioquia. Junio 16 de 1856, No. 37. Ficha 391, Dato de los archivos de prensa de la investigación en curso sobre “Raíces del Poder Regional: el caso antioqueño” que adelantan María Teresa Uribe de H. y Jesús María Álvarez G. en el Centro de Investigaciones de Ciencias Sociales —CENICS— de la Facultad de Ciencias Sociales de la U. de A.

ANEXO 2

Decreto por el cual Tomás Cipriano de Mosquera crea un empréstito voluntario para los antioqueños. Medellín, noviembre 10 de 1862.

“Distribuyendo un empréstito a los habitantes de Antioquia Tomás Cipriano de Mosquera, presidente provisorio de los Estados Unidos de Colombia considerando:

1. Que es indispensable restablecer dentro del menor tiempo posible la paz en los Estados Unidos de Colombia retardada por la tenacidad del gobierno del Estado de Antioquia.
2. Que fueron ineficaces los buenos oficios que practicó el gobernador del Cauca desde 1860 para salvar a Antioquia de los males de la guerra.
3. Que conforme a las protestas del gobierno nacional debería el Estado de Antioquia responder por los gastos de la guerra, que han asendido a más de \$8 millones de consumo de la riqueza pública en los estados de Bolívar, Boyacá, Cauca, Cundinamarca, Magdalena, Santander i Tolima.
4. Que los pueblos tienen que responder por lo que hagan sus mandatarios.
5. Que en corolario, debiera imponerse al Estado de Antioquia una contribución igual a las cauciones de los demás estados; pero considerando que la vasta masa popular del Estado de Antioquia ha sufrido bastante de los opresores que a nombre del Gobierno i mezclando sus ideas políticas con la religión, la oprimían i la saqueaban bajo diferentes pretextos decreto:

Art. 1: El presidente de los Estados Unidos de Colombia releva de sus responsabilidades pecuniarias a los habitantes del Estado de Antioquia, bajo las siguientes condiciones:

1. Que sus vecinos pudientes, habitantes de la capital del Estado den como empréstito voluntario la suma de \$620.000 que deberán entregar en la Tesorería General de Guerra dentro de 72 horas después de notificado el contribuyente de la lista con el No. 1.
2. Los individuos señalados en la lista No. 2 contribuirán del mismo modo consignando la suma asignada de \$110.000 en la Administración General del Tesorero del Estado, la cual hace parte de los \$620.000 del parágrafo anterior.

3. Los demás pueblos, villas i ciudades del Estado contribuirán en los mismos términos que los de la capital del Estado con \$500.000 cuya distribución se hará por decretos especiales,

Art. 2: El empréstito voluntario se pagará emitiendo bonos u obligaciones de a 50, 100, 200, 500 i 1.000 pesos que ganarán el 6% de interés anual amortizado dentro de 5 años, comenzándose a contar desde el 1o. de enero de 1864 hasta el 1o. de enero de 1868. I entre tanto se pagarán los respectivos semestres por la caja de crédito nacional, tomando mensualmente de la renta de salina la suma necesaria para este pago de intereses.

Art. 3: Se amortizan las obligaciones por lotería en la suma de \$260.000 en cada año, comenzando por el año de 1864 con los fondos que al efecto se destinan y serán el 40% de la renta de salinas i el sobrante de los productos de aduanas, hechas las deducciones aplicadas al crédito exterior.

Art. 4: Son también fondos de amortización de este empréstito los bienes desamortizados de manos muertas y al efecto las obligaciones de este empréstito serán recibidas en pago de dichos bienes en las compras que se hagan dando la preferencia a tales bonos u obligaciones por la naturaleza del interés que gozan.

Art. 5: Los prestamistas a quienes haya que ejecutar por el empréstito se les recargará en un 5% diario por mora en el entero i se les darán obligaciones en deuda nacional flotante del 3% y amortizable conforme a ella.

Si la resistencia fuere a más de 10 días se cobrará el empréstito con un 50% de recargo i las obligaciones no ganarán interés, solamente se amortizarán como la deuda flotante sin interés.

Art. 6: Los prestamistas que quieran convertir sus bonos u obligaciones que ganan el 6% anual en billetes de tesorería para pagar derechos de aduana, i otras contribuciones, podrán hacerlo i serán amortizadas sus obligaciones liquidándose sus intereses hasta el día de la amortización por billetes.

Medellín, noviembre 10 de 1862

TOMAS CIPRIANO DE MOSQUERA. Presidente Provisorio

JULIAN TRUJILLO. Secretario de Hacienda''.

Tomado de: El Colombiano, Bogotá, diciembre 5 de 1862. No. 67. Ficha 3534-3535.

ANEXO 3
LAS RENTAS HACIA FINES DE LA COLONIA (1796-1800)

Concepto	Suma (para el quinquenio)
Estancos de tabaco y pólvora	\$ 1.891.639
Estancos de aguardientes	\$ 1.486.786
Aduanas (Cartagena solamente)	\$ 373.483
Aduanas (Cartagena y Santa Marta)	\$ 484.939
Alcabalas (1798-1802)	\$ 544.960
Otros (tributos, salinas, sisas, quintos de oro y plata, novenos de diezmos, etc.)	\$ 1.000.000 (aprox.)

Fuente: Datos calculados o tomados directamente de A. GALINDO, (1978), especialmente pp. 132-133.

ANEXO 4
LEY (31 de Mayo de 1847)
DE PRESUPUESTO NACIONAL

Recaudación de las rentas y contribuciones nacionales.

7. Administraciones generales, colecturías y subcolecturías de hacienda	576.051
8. Aduanas (personal)	337.677
9. Aduanas (material)	29.576
10. Vigías y prácticos	26.920
11. Factorías de tabaco (personal)	360.000
12. Factorías de tabaco (material)	3.282.000
13. Administraciones de salinas (personal)	132.000
14. Administraciones de salinas (material)	1.104.400
15. Administraciones de correos (personal)	214.872
16. Administraciones de correos (material)	32.040
17. Transporte de correspondencia y encomiendas (personal)	157.636
18. Transporte de correspondencia y encomiendas (material)	16.368
19. Transporte de correspondencia y encomiendas (gastos varios)	265.668

20. Monedas (personal)	183.054
21. Monedas (material)	131.960
22. Monedas (gastos varios)	104.000
23. Quintos y fundición (personal)	43.608
24. Quintos y fundición (material)	14.936
25. Papel sellado (material)	40.000

Parte Tercera

Policía de las rentas y contribuciones nacionales

26. Resguardo terrestre	671.104
-------------------------------	---------

Parte Cuarta

Administraciones y servicios del tesoro

27. Tesorerías generales (personal)	177.920
28. Tesorerías generales (material y subalternas)	166.000
29. Tesorerías particulares del culto (personal)	54.880
30. Tesorerías particulares del culto (material y subalternas)	33.500
31. Tesorerías particulares de guerra (personal)	70.140
32. Tesorerías particulares de guerra (material)	5.008

Parte Quinta

33. Restituciones, primas y descuentos	206.400
----------------------------------------------	---------

Parte Sexta

34. Gastos varios	120.000
-------------------------	---------

Total del departamento de gastos de hacienda y del tesoro 9.518.558

Bogotá, a 29 de mayo de 1847

El Presidente del Senado, JOSE IGNACIO DE MARQUEZ.- El Presidente de la Cámara de Representantes, EZEQUIEL ROJAS. - El Senador Secretario, JOSE ANGEL SANTOS.- El Representante Secretario, FRANCISCO DE PAULA TORRES.

Fuente: Codificación nacional de todas las leyes de Colombia desde el año de 1821 hecha conforme a la ley 13 de 1912. Bogotá: Imprenta Nacional, 1928. Tomo XIII, p.p. 108-109.

ANEXO 5
EL PRESUPUESTO NACIONAL DE INGRESOS DE 1854

Concepto	Suma
Aduanas	\$ 1.151.346
Salinas	\$ 465.610
Papel Sellado	\$ 90.000
Correos	\$ 65.000
Amonedación	\$ 14.992
Bienes nacionales	\$ 55.000
Aprovechamiento	\$ 17.808
Redención de censos	\$ 100.000
Total de rentas nacionales	\$ 1.959.756

Fuente: Tomado de A. CRUZ SANTOS (1965), p.p. 423-424.

ANEXO 6
EL PRESUPUESTO NACIONAL DE INGRESOS EN EL PERIODO
DE LA REPUBLICA FEDERAL (Año Fiscal 1870-71)

El producto de las rentas y contribuciones nacionales durante el año económico de 1870 a 1871, fue el siguiente:

Aduanas	\$1.561.082.10
Salinas (Venta en las Administraciones nacionales) ..	770.143.48 ^{1/2}
Internación de sales	19.865.30
Ferrocarril de Panamá	187.500.00
Correos	52.941.85
Monedas, (Casas de Bogotá y Popayán)	24.759.15
Bienes nacionales, venta y arrendamiento (dinero) ...	37.271.50
Bienes desamortizados (arrendamientos)	15.673.88
Bienes desamortizados (venta de bonos)	738.114.00
Tierras baldías (arrendamiento)	1.233.75
Aprovechamientos	151.169.17 ^{1/2}
Telégrafo	1.926.37 ^{1/2}
Ingresos varios	8.909.65
Total	\$3.570.580.21^{1/2}

Tomada de: S. CAMACHO ROLDAN (sin fecha), "Fragmentos de la memoria de 1872", p. 221.

ANEXO 7
INGRESOS DE LOS ESTADOS SOBERANOS DURANTE EL FEDERALISMO
RENTAS I GASTOS DE LOS ESTADOS 1873-1874

Cuadro que manifiesta la naturaleza i el importe de las rentas i contribuciones que formaron la hacienda pública de los Estados de la Unión en los años de 1873 i 1874.

Naturaleza de las rentas i contribuciones	Antioquia 1873	Bolívar 1873	Bovacá 1874	Cauca 1873	C/marca 1874	Magdalena 1873	Panamá 1874	Santander 1873	Tolima 1873	Totales
Aguardientes i licores	175,433 52 ^{1/2}	14,600	29,000	17,000	628	10,700	—	126,178	20,000	393,537 52 ^{1/2}
Contribución directa	—	34,000	49,000	—	80,000	—	114,000	35,207	44,000	356,207
Correos	1,919 15	1,000	—	300	—	—	—	—	800	4,019 15
Cases de moneda	16,000	—	—	—	—	—	—	—	—	16,000
Derecho de consumo	89,320 93	10,500	—	66,000	75,000	7,400	—	—	—	248,220 93
Derecho de depuella	56,071 40	85,000	10,000	20,000	60,000	20,679	75,000	54,637	44,000	425,387 40
Impuesto de minas	5,942 92	100	—	—	—	—	—	—	1,200	7,242 92
Impuesto sobre mortuorias	5,509 37 ^{1/2}	1,600	—	—	6,000	—	—	—	7,000	20,109 37 ^{1/2}
Impuestos e ingresos varios	26,929	24,000	100	20,000	3,000	4,279	45,000	11,999	6,000	141,307
Intereses de renta nominal	—	—	—	500	—	—	—	7,936	—	8,436
Papel sellado	12,327 15	11,000	12,000	20,000	160,000	—	—	—	8,000	175,000
Recudria de cria	—	—	—	—	24,000	2,139	12,000	—	14,000	107,466 15
Derechos de registro i anotación	7,110 22 ^{1/2}	6,000	2,000	4,000	12,000	998	7,000	—	6,000	45,108 22 ^{1/2}
Subvención nacional	—	14,000	20,000	2,600	20,000	25,000	25,000	—	—	50,000
Salinas	—	—	—	—	—	7,506	—	—	—	64,206
Total	396,563 67^{1/2}	201,800	122,100	158,400	440,626	78,801	318,000	235,957	151,000	2,103,247 67^{1/2}
Población 1870	305,974	241,704	498,541	435,078	413,658	88,928	224,052	433,178	230,891	2,931,984

ANEXO 8
PRESUPUESTO NACIONAL DE RENTAS
1878-1896
(En miles de pesos)

Origen	78-79	79-80	80-81	81-82	82-83	83-84	84-85	89-90	93-94	95-96
1. Aduanas	3,000	2,800	3,500	3,500	4,000	4,000	4,000	10,000	20,000	16,000
2. Salinas	1,280	1,300	1,200	1,000	800	1,000	1,000	3,700	3,100	4,200
3. Bienes Nacionales	40	10	30	30	30	3	3	36	20	
4. Ferrocarril Panamá	250	250	250	260	260	260	260			
5. Ferrocarril Bolívar	100	150	138		150	200				
6. Embarcadero Nacional	30	12	140	140						
7. Bienes Desamortización	6,8	12	25	25	25	25	25	10		250
8. Antonedación	12	76	12	16	25	12	12	580	230	500
9. Correos	60	30	85	95	100	120	120	250	400	100
10. Telégrafos	40	40	30	36	36	80	80	20	30,8	
11. Ingresos Varios	10	10	10	10						
12. contribuciones Guerras	100	40								
13. Peaje Magdalena	10		40	40	100	121	121	120	250	250
14. Impuesto Fluvial			9	9	9	9	9			
15. Pasajes Ríos Navegables			22	22	32	22	22		65	40
16. Peaje Camino Buenaventura			40	500	260	260	260			
17. Internación sal			10	100	10	10	10			
18. Ingresos Varios				10	100	50	50			
19. Timbres Nacionales				10	10					
20. Consumo sal marina										
21. Ferrocarriles Cauca										
22. Consuados				10						
23. Subvención Canal Panamá										
24. Tabaco						20	20	12	340	240
25. Derecho Degüello						51,75	51,75	200	39	80
26. Papel Sellado y Timbre Nacional						90	90	136	3,000	1,600
27. Derechos de Título								1,866,1	2,000	1,940
28. Impuestos Minas								624	680	800
29. Ferrocarril Girardot								200	120	40
30. Puente Girardot								40	120	40
31. Exportaciones								12	12	13,3
32. Faros								10	13,2	13,3
33. Ferrocarril Sabana								1,6	3	6
34. Minas varias (Arrend.)								200	45	45
35. Laguna Fúguene								45	45	45
36. Alumbrado y Vig. de Bogotá								200	110	80
37. Carbonera San Jorge								60	110	80
								20	6	30
	4,938,8	4,739	5,991	5,783	5,947	6,333,75	5,864,75	18,340,7	30,580	26,276,3

Tomado de: BUSTAMANTE, D., (1974), p. 631.

ANEXO 9
EL PRESUPUESTO NACIONAL DE INGRESOS DESPUES
DEL RETORNO A LA REPUBLICA UNITARIA (BIENIO 1889-1890)

EL PRESUPUESTO BIENAL. La Ley 150 de 1888 expidió el presupuesto para el bienio 1889-1890. Los ingresos se calculaban en \$21.535.700, de los cuales correspondían a la nación \$19.280.700 y al departamento de Panamá que, de acuerdo con el artículo 34 de la ley 83 de 1888, se autorizaba separadamente, \$2.255.000.00.

El cálculo de rentas se distribuía así:

1. Aduanas	\$ 10.000.000.00
2. Salinas	3.700.000.00
3. Derecho de degüello	1.866.100.00
4. Papel sellado y timbre nacional	624.000.00
5. Correos	580.000.00
6. Telégrafos	250.000.00
7. Derecho complementario de título	200.000.00
8. Derechos consulares	200.000.00
9. Impuesto fluvial del río Magdalena	120.000.00
10. Impuesto sobre minas	40.000.00
11. Bienes nacionales	36.000.00
12. Ferrocarril de Panamá (en oro)	70.000.00
13. Premio de letras sobre esta suma, calculada al 80 por 100	56.000.00
14. Ferrocarril de Girardot	12.000.00
15. Ferrocarril del Cauca	12.000.00
16. Puente de Girardot	12.000.00
17. Amonedación	10.000.00
18. Exportación de artículos	10.000.00
19. Faros	1.600.00
20. Ingresos varios	20.000.00
21. Suma que debe dar el departamento de Cundinamarca para la amortización de los abonos del ferrocarril de la Sabana	200.000.00
22. Emisión de papel moneda hasta completar el máximo fijado por la ley 124 de 1887	1.200.000.00
23. Arrendamiento de las minas de Muzo y Coscuez. . .	45.000.00
24. Arrendamiento de las de Santana, la Manta, Supía y Marmato	16.000.00
Total	\$ 19.280.700.00

Tomada de: A. CRUZ SANTOS (1966), p.p. 38-39.

ANEXO 10/1
IMPUESTO SOBRE LA RENTA
INCOME TAX

País	Tributos anteriores	Primer intento Income Tax	Intentos posteriores	Establec. Income Tax	Cobertura - Detalla
Inglaterra	-Derechos de aduana -Impuesto interior de consumo -Gravamen a la propiedad rural	1797 Pitt Triple Impuesto (Sobre el monto de gastos del contribuyente)	1798 Tributo Directo sobre la renta 1803 reforma (renta según origen tomándola de manos del primer tenedor) 1816 abolición	1799-1816 1842	Contribuyentes: Todos los súbditos de la Gran Bretaña allí residentes y los no súbditos sobre rentas devengadas de propiedades situadas en el país. Norma de Imposición: Renta total. Graduación de los contribuyentes. Rango: 1/240o-100% un formididad de las ratas de impuesto Exemciones: Por el número de hijos proporcional a la renta. Reducciones - primas de seguros de vida - reparación de edificios
			1842. Se establece definitivamente.		Declaración de renta: 1. Rentas provenientes de propiedad raíz. 2. Rentas de la propiedad mueble, comercio, profesión, oficio, pensión, estipendios, empleos y remuneraciones. 3. Rentas de bienes y negocios situados fuera de Gran Bretaña. 4. Rentas de fuentes distintas a las anteriores.
					Multas: Por renuencia a presentar en el término establecido. Recauda: Comisarios generales supervisados por empleados locales del gobierno nacional. Notificación del impuesto en iglesias y lugares públicos.
Alemania	-Impuesto a la propiedad y sus productos -Gravamen sobre artículos de consumo	1820 Impuesto de clases	1847 abolición del impuesto del t-ign y reemplazó por un INCOME TAX	1891	Contribuyentes: Todos los prusianos excepto aquellos que hubieran vivido fuera de él por más de 2 años. También sobre alemanes residentes y extranjeros que vivieran por razón de negocios durante un año y sobre todas las rentas de propiedades raíces, industrias, comercio, salarios o pensiones.
			1851 Impuesto sobre las clases y rentas clasificadas		Graduación de los contribuyentes: 26 clases. Rango: Tope de 100.000 marcos en adelante con un impuesto fijo del 4%
			1878:		Reducciones:- número de hijos - Causas especiales
				1913 contribución de defensa	Multas: Recargo del 50% y 25% de impuesto por reincidencia de no presentar la declaración de renta. Sobre la propiedad y sobre la renta.

ANEXO 10/2 IMPUESTO SOBRE LA RENTA INCOME TAX

País	Tributos anteriores	Primer intento Income Tax	Intentos posteriores	Establec. Income Tax	Cobertura - Detalle
Francia	<p>Revol. Francesa 1789</p> <ul style="list-style-type: none"> - Imp. sobre propiedad raíz (Contribution foncière) - Imp. sobre negocios (patentes) - Imp. de puertas y ventanas (contribution de portes et fenêtres) - Imp. personal y sobre riqueza mueble, 	<p>1848 Revolución Socialista (Barbes y Proudhon); impuesto sobre la renta incrementa a los capitalistas (Thiers en control)</p> <p>1876 Gambetta, Leroy - Beaulieu amigo de Say en contra,</p> <p>1906 Ministro de Hacienda a favor.</p>		1900	<p>Graduación: 7 cédulas, 1.-2 Rentas de casas y tierras 40%, 3.- Rentas de capitales muebles 40% (Compañías o corporaciones que pagan intereses o dividendos, 4.- Rentas de negocios o provenientes de empresas comerciales 3 1/20%, 5.- Rentas de beneficios en la agricultura sea propia o ajena la tierra 30%, 6.- Rentas de jornales y salarios, sueldos y pensiones 30%, 7.- Rentas de ganancias profesionales y otras no comprendidas antes 30%.</p> <p>Deducciones: Del 20-25 y 40% para 1 y 2 según las propiedades.</p> <p>Multas: Doble tributo para declaraciones falsas en 4.</p> <p>Reducciones en 5 y 6.</p>
Estados Unidos	<p>- Renta de aduanas</p>	<p>1815</p>	<p>1851</p> <p>1893 Oposición política, propuesta del partido demócrata</p> <p>1906 Wilson</p>	<p>1862-1870 (guerra de 1864)</p>	<p>Contribuyentes: Utilidades, beneficios o rentas de toda persona residente en E.U.U.</p> <p>Graduación: - utilidades o dividendos de compañías (ferrocarriles, sociedades, bancos, instituciones de crédito y compañías de seguros: 30%, 50%,</p> <ul style="list-style-type: none"> - sueldos de empleados públicos - utilidades y beneficios o rentas de toda persona residente en E.U.U., provenientes de propiedades. - arrendamientos, intereses, dividendos, salarios y utilidades de profesión, comercio, oficina o empleo desempeñado en E.U.U., 50%. - bonos del Gobierno o utilidades provenientes de seguridades: 10%. <p>En 1870 el impuesto debía desaparecer, se reducen las tasas y luego abandona el tributo porque aumentan las tasas de las aduanas.</p>

**ANEXO 10/3
IMPUESTO SOBRE LA RENTA
INCOME TAX**

País	Tributos anteriores	Primer intento Income Tax	Instantes posteriores	Establecimiento Income Tax	Cobertura - Detalle
Estados Unidos				1913 (Reforma Constitucional) 1916	INCOME TAX como impuesto federal.
Austria		1849	1896 nueva ley mejor elaborada	1896	"Federal Corporation Capital Stock Tax" o sea impuesto sobre el capital de compañías o sociedades de comercio representadas en acciones y sobre compañías de seguros. Contribuyentes: Todos los austríacos residentes o no y sobre los extranjeros, por rentas derivadas del país, Exenciones y reducciones: análogas a las de la ley alemana, también se tiene en cuenta el número de hijos que dependan del contribuyente. Multas por fraude: 3-9 veces el impuesto. Graduación: 3 categorías 1. Espontáneas: provenientes de las propiedades; 2. Temporales: derivadas de negocios con inversión de capital; 3. Temporales adquiridas: por esfuerzo personal. Contribuyentes: Italianos y extranjeros y compañías establecidas en el país. Exenciones: - compañías de seguros; - sociedades de mutuo auxilio; - miembros de la familia real; - instituciones caritativas.
Italia	"Tributo sobre el comercio, los negocios y la propiedad"	1864	1894	1894	Reaudo: Se deduce de la renta el monto del impuesto. La entidad encargada de pagar dicha renta lo recoge. Declaración de Renta: Cédula A1 - Rentas permanentes de capital provenientes de hipotecas o seguridades del gobierno o corporaciones garantizadas o subencionadas por el Estado, rentas de tierras y loterías 200%. Cédula A2 - Rentas de capital o cualquier otras rentas permanentes no comprendidas en la anterior, 150%. Cédula B - Rentas mixtas temporales provenientes de la cooperación del capital y el trabajo 100%. Cédula C - Rentas temporales derivadas del esfuerzo humano 90%. Cédula D - Sueldos y salarios pagados por el gobierno 7 1/2%.

Las Cámaras de Comercio deben notificar la organización de toda compañía o establecimiento de otra nueva como también los notarios y registradores.

ANEXO 10/4
IMPUESTO SOBRE LA RENTA
INCOME TAX

País	Tributos anteriores	Primer intento Income Tax	Intentos posteriores	Establec. Income Tax	Cobertura - Detalle
Italia					Recaudo: La administración de la renta se adjudica por rama en pública subasta a un individuo o entidad por 10 años y su administración no puede exceder del 60% de la recaudación.
España	-Cédulas personales -Contribuciones de inmuebles -Cultivo y ganadería -Subsidio a la industria y comercio		1900		Graduación: 1 - Rentas provenientes del trabajo: los directores y gerentes de los bancos, compañías y sociedades; 100% empleados subalternos, toreros, jugadores etc; 50%. 2 - Rentas de capital se gravan según la fuente: acciones de empresas públicas 200%, acciones de ferrocarriles, tranvías o canales 30%, dividendos de bancos 60%, participación en el beneficio de minas 20%. 3 - Rentas mixtas provenientes de empresas industriales u comerciales o profesionales y se gravan de acuerdo a las rentas diferentes: a. Comercio, vendedores b. Comercio, intermediarios, c. Industrias mecánicas, d. Profesionales, e. Patentes. Estas van desde el 20% - 150%.
Rusia			1915		Graduación: 30% - 120% según cuantía de las rentas y el gravamen abarca todo género de beneficios y ganancias. Impuesto adicional sobre utilidades que exceden del 90% en el cual alcanza hasta el 40% sobre beneficios mayores del 200% del capital invertido.
Dinamarca				1903	
Australia				1884	
América Latina				1918	
(Ningún país tiene INCOME TAX hasta 1918)					

Fuente: JARAMILLO, Esteban. La Reforma Tributaria en Colombia un problema Fiscal y Social. 1918. Bogotá, Banco de la República, 1967.

BIBLIOGRAFIA

- ALVIAR RAMIREZ, Oscar y ROJAS HURTADO, Fernando. "Elementos de Finanzas Públicas en Colombia". Bogotá, Temis, 1985.
- GALINDO, Aníbal. "Estudios Económicos y Fiscales". Bogotá. ANIF-Colcultura 1978 (Biblioteca Popular de Economía).
- GONZALEZ, Margarita. "Las Rutas del Estado" En: Manual de Historia de Colombia. Tomo II. Bogotá. Colcultura, 1979.
- JARAMILLO, Esteban. "La Reforma Tributaria en Colombia. Un problema Fiscal y Social, 1918. Bogotá: Imprenta del Banco de la República, 1956.

PERIODICOS

- La Estrella de Occidente. Medellín, mayo 26 de 1850, No. 195.
- Ibid. Noviembre 10 de 1850, No. 219.
- La Reforma. Bogotá, Octubre 12 de 1851, No. 13.
- El Porvenir. Bogotá, diciembre de 1835, No. 14.
- El Estado, Medellín, diciembre 15 de 1858. No. 2.